Die Stellvertretung des Reichskanzlers.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der Hohen Juristischen Fakultät der Universität zu Breslau

vorgelegt von

Karl Rumpelt

Referendar am Landgericht Ratibor.

Borna-Leipzig

Buchdruckerei Robert Noske

1907.

Gedruckt mit Genehmigung der juristischen Fakultät der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. **Brie**
Korreferent: Professor Dr. **Dahn.**

Meinen Eltern.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548224_0157

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Literaturverzeichnis VII
Einleitung 1
§ 1. § 15 Abs. 2 der Reichsverfassung regelt nur die Stellvertretung des Reichskanzlers im Bundesrate 1

Erster Abschnitt.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers auf Grund der Reichsverfassung.

§ 2. Die Stellung des Reichskanzlers im Bundesrate . . . 8
§ 3. Voraussetzungen und Form der Anordnung der verfassungsmäßigen Stellvertretung 10
§ 4. Ihr Umfang 14
§ 5. Ihre Wirkung, insbesondere die Verantwortlichkeit . . 18
§ 6. Beendigung des Stellvertretungsverhältnisses 18

Zweiter Abschnitt.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers auf Grund des Reichsgesetzes vom 17. März 1878.

§ 7. Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes 21
§ 8. Voraussetzungen und Form der Anordnung der gesetzlichen Stellvertretung 22
§ 9. Ihr Umfang 26
1. In bezug auf den Gesamtstellvertreter 26
2. In bezug auf die Spezialstellvertreter 29
a) Sachlich beschränkt 29
b) Persönlich beschränkt 33
α) Im allgemeinen 33
β) In bezug auf die „obersten Reichsbehörden“ 35

Seite

§ 10. Wirkung der Stellvertretung, insbesondere die Verantwortlichkeit 41

§ 11. Beendigung der Stellvertretung 51

Schluß.

§ 12. Der Statthalter von Elsaß-Lothringen als Stellvertreter des Kanzlers seit dem Gesetz vom 4. Juli 1879 . . . 53

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht. In der Enzyklopädie der Rechtswissenschaft von v. Holtzendorff-Kohler 6. Aufl. Bd. 2 1904.

Arndt, Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. 5. Aufl. 1904.

Bezold-v. Holtzendorff, Materialien der deutschen Reichsverfassung.

Blumenfeld, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Heidelberger Dissertation 1904.

Brand, Das Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873. 1902.

Brie, Artikel: „Staatsminister, Staatsministerium." In v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. 2 1890.

Dainert, Die Stellvertretung des Reichskanzlers. Freiburger Dissertation 1902.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen Bd. 7.

Graßmann, Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 11 1895.

Haenel, Studien zum deutschen Staatsrechte. Bd. 2. Heft 1: Die organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung. 1880.

Hensel, Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrechte des Deutschen Reiches. In den Annalen des Deutschen Reiches 1882.

Hiersemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes. 1867.

Kohl, Horst, Die Reden des Ministerpräsidenten und Bundeskanzlers Grafen v. Bismarck im preußischen Landtage und Reichstage des Norddeutschen Bundes 1866—1868 Kritische Ausgabe 1892.

Hue de Grais, Graf, Handbuch der Gesetzgebung in Preußen und dem Deutschen Reiche. I: Das Deutsche Reich 1901.

Joel, Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers nach deutschem Staatsrechte. In den Annalen des Deutschen Reiches 1878.

Joel, Das Gesetz betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878. In den Annalen des Deutschen Reiches 1878.

John, Artikel: „Ministerverantwortlichkeit". In v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 2.

v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1887.

Kittel, Die bayrischen Reservatrechte. Preisgekrönte Studie aus dem deutschen Staatsrecht. Würzburg o. J.

Kliemke, Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrates. Berlin 1894.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 3. Aufl. 1895 und 4. Aufl. 1901.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts II, 1 3. Aufl. 1902.

Laband, Artikel: „Reichskanzler". In v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. 2 1890.

Leoni, Öffentliches Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen. Bd. 1.

v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes. 1868.

Materialien zum Reichsverfassungsrechte: „Reichskanzler, Reichsministerien, Reichsregierung". In den Annalen des Deutschen Reiches 1886.

Meyer, G.-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. 1905.

Meyer, G., Grundzüge des Norddeutschen Bundesrechtes. 1868.

v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. 1873.

Pieper, Das Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873. 2. Aufl. 1901.

Pistorius, Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht. 1891.

Preuß, Die organische Bedeutung der Art. 15 und 17 der Reichsverfassung. In der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 45 1889.

Proebst, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871. 2. Aufl. 1895.

P. S. Eudonym, Dr. iur., Das Stellvertretungsgesetz und die Zukunft Deutschlands. Kritische Betrachtungen aus Anlaß einer Botschafteraudienz. Berlin 1878.

v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. Bd. 1. 1876.

Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. 1889.

Schlüter, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Rostocker Dissertation 1903.

Schubart, Die Verfassung und Verwaltung des Deutschen Reiches und des preußischen Staates. 18. Aufl. 1904.

Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Bd. 2. 1886.

v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. 1897.

v. Seydel, Der deutsche Bundesrat. In v. Holtzendorffs Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche N. F. 3. Jahrg. 1879.

v. Seydel in der Kritischen Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft Bd. 24, N. F. Bd. 5, 14 1882.

v. Seydel, Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. Nr. 10: „Der Reichskanzler" (1895) u. Nr. 11: „Reichsministerien?" (1895). N. F. 1902.

Smend, Die Stellvertretung des Reichskanzlers, eine Studie zur Entwicklungsgeschichte des deutschen Reichsstaatsrechtes. In den Annalen des Deutschen Reiches 1906 Nr. 5 S. 321—341.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867, nebst Anlagen.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Deutschen Reiches in den Jahren 1877 und 1878.

Triepel, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht. 1901.

Tudichum, Die Ministeranklage nach geltendem deutschen Recht und ihre Unrätlichkeit in Reichssachen. In den Annalen des Deutschen Reiches 1885.

Verfassung und Entwicklung des Deutschen Reiches. Rede des Reichskanzlers Fürsten v. Bismarck bei der ersten Beratung der Stellvertretungsvorlage in der Sitzung des Reichstages vom 5. März 1878. In den Annalen des Deutschen Reiches 1878.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. 1: Verfassungsrecht 1880 und 2. Aufl. 1895.

Zorn, Artikel: „Reichskanzler". In v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 3.

Einleitung.

§ 1.

§ 15 Abs. 2 der Reichsverfassung regelt nur die Stellvertretung des Reichskanzlers im Bundesrate.

Die Reichsverfassung enthält über das neben Bundesrat, Reichstag und Kaiser wichtigste Organ des Reiches, den Reichskanzler, nur wenige Bestimmungen. Nur an fünf Stellen (Art. 15, 17, 23, 70 und 72) wird der Reichskanzler überhaupt erwähnt, die Stellvertretung desselben behandelt nur ein einziger Satz (Art. 15 Abs. 2).

Infolge der Knappheit dieser Bestimmungen ist man genötigt, die wichtigsten staatsrechtlichen Sätze erst durch Schlußfolgerungen aus den Verfassungsartikeln herauszuziehen.[1])

Art. 15 der Reichsverfassung lautet: „Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist.

Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen."

Da der Reichskanzler aber insofern eine Doppelstellung bekleidet, als er einmal das Organ ist, durch

[1]) vgl. v. Seydel, Der Reichskanzler in den staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen (1895) S. 128.

welches der König von Preußen seine Mitgliedschaftsrechte im Reiche geltend macht (vermöge der Eigenschaft des Reichskanzlers als preußischer Bundesratsbevollmächtigter) und ferner der oberste und (außer in bezug auf Elsaß-Lothringen) auch einzige Reichsminister und Chef aller Reichsbehörden, so ist zunächst zu untersuchen, ob dieser einzige (von der Stellvertretung des Reichskanzlers überhaupt handelnde) Art. 15 auch beide Arten der Stellvertretung, sowohl die bundesrätliche, als auch die ministerielle regelt.

Diese Ansicht vertreten v. Martitz,[1]) Joel[2]) und Hensel,[3]) und auch Fürst Bismarck hat sich in der Reichstagssitzung vom 5. 3. 1878 in diesem Sinne geäußert (Stenogr. Berichte S. 342 ff.).

Da im Abs. 2 des Art. 15 nicht gesagt ist, worin sich der Reichskanzler vertreten lassen kann, sondern nur, daß die (im übrigen nicht näher bestimmte) Vertretung durch „jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution" erfolgen kann, so muß zur Entscheidung der Frage nach dem Umfange der kanzlerischen Vertretung der Abs. 1 des zitierten Artikels mit herangezogen werden. Dort ist von dem „Vorsitz im Bundesrate" und der „Leitung der Geschäfte" die Rede.

Streitig ist, welchen Sinn man den Worten „Leitung der Geschäfte" unterzulegen hat. Während die herr-

[1]) vgl. v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes.

[2]) Joel, Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers, in den Annalen 1878; Das Gesetz, betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. 3. 1878, in den Annalen 1878.

[3]) Hensel, Die Stellung des Reichskanzlers, in den Annalen 1882.

schende Ansicht, welche von den hervorragendsten Staatsrechtslehrern vertreten wird, darunter nur die Leitung der Geschäfte des Bundesrates versteht, rechnen die oben erwähnten drei Staatsrechtslehrer zu den „Geschäften“ des Abs. 1 sämtliche Geschäfte, die der Reichskanzler überhaupt vornehmen kann, also auch diejenigen, welche er als kaiserlicher Reichsminister und Chef aller Reichsbehörden führt.

Bei v. Martitz[1]) findet sich allerdings nur eine flüchtige Bemerkung, die wörtlich lautet: „Der norddeutsche Bundesstaat hat eine Teilung der Zentralgewalt eintreten lassen. Für gewisse Angelegenheiten ruht sie bei der Gesamtheit der Bundesglieder und findet ihr Organ im Bundesrate; für andere ist sie bei der Präsidialmacht, die sich des Bundeskanzlers als ihres Organs bedient. Betreffs jener hat der Bundeskanzler das Ehrenrecht des Vorsitzes im Bundesrat; betreffs dieser ist er der oberste Beamte des Bundes, bei dem die Leitung der Geschäfte (Art. 15 der Bundesverfassung) konzentriert ist.“

Joel[2]) und Hensel[3]) suchen ihre Meinung aus der Entstehungsgeschichte des Art. 15, wie sie besonders in den Verhandlungen des konstituierenden Reichstags von 1867 zutage tritt, zu begründen und berufen sich darauf, daß gerade das Amendement des Abgeordneten v. Bennigsen abgelehnt worden ist, welches durch Einfügung der Worte „des Bundesrates“ hinter „Leitung der Geschäfte“ in den Art. 16 der Regierungsvorlage (in der Fassung des Amendements des Grafen Bethuy-Huc) einen etwaigen Zweifel in der Auslegung dieser

[1]) a. a. O. S. 48.
[2]) vgl. Joel, Substitutionsbefugnis S. 403 ff.
[3]) Hensel a. a. O. S. 3 ff.

Worte beseitigen wollte. Dagegen ist zunächst zu bemerken, daß Verhandlungen parlamentarischer Körperschaften wohl als Unterlagen für das Studium einer Gesetzesstelle benutzt werden können, jedoch zu einer authentischen Interpretation derselben nicht ausreichen; viel wahrscheinlicher ist es m. E., daß die Ablehnung des Amendements Bennigsen deswegen erfolgt ist, weil es als etwas Überflüssiges angesehen wurde, zumal da auch seitens des Reichstages eine ausdrückliche Erklärung über den Grund der Ablehnung nicht vorliegt.[1])

Ein rein äußerlicher Grund, den Art. 15 der Bundes-

---

[1]) vgl. Meyer, Lehrb. des deutschen Staatsrechtes 6. Aufl. S. 461 Anm. 5; Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches 3. Aufl. Bd. 1 S. 340 Anm. 1. Mit der im Text vertretenen Meinung, daß Art. 15 nur die bundesrätlichen Geschäfte des Reichskanzlers regelt, stimmen ferner überein: Zorn, Reichsstaatsrecht 2. Aufl. Bd. 1 S. 252; Anschütz, Deutsches Staatsrecht, in v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie S. 557 (Bd. 2 der Enz.); v. Kirchenheim, Lehrb. des deutschen Staatsrechts S. 313; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches 2. Aufl. Bd. 1 S. 292; Schulze, Lehrb. des deutschen Staatsrechts 2. Buch S. 92; v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde 2. Aufl. S. 170 (zu Art. 15) Der deutsche Bundesrat, in Holtzendorff u. Brentanos Jahrb. für Gesetzgebung usw. III S. 22 Anm. 3; Kritik von Hensels Stellung des Reichskanzlers in der Kritischen Vierteljahrsschrift N. F. Bd. 5 S. 271ff.; Haenel, Organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung S. 35; Preuß, Organische Bedeutung der Art. 15 u. 17 der Reichsverfassung, in der Zeitschr. für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 45 S. 433; Meyer, Grundzüge des norddeutschen Bundesrechts S. 81; Hiersemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes erläutert S. 67 (zu Art. 15); Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers S. 37 u. 44; Dainert, Die Stellvertretung des Reichskanzlers, Freiburger Diss., S. 6, 13. 22; Blumenfeld, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, Heidelberger Diss. 1904, S. 56; Schlüter, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, Rostocker Diss. 1903, S. 37; Smend,

bezw. Reichsverfassung nur auf die Geschäfte des Bundesrates zu beziehen, liegt meines Erachtens auch in der Anordnung der Bundes- bezw. Reichsverfassung selbst, welche den Art. 15 unmittelbar an mehrere vom Bundesrat handelnde Artikel anreihen.

Am entscheidendsten für die Beurteilung der vorliegenden Streitfrage ist jedoch die Entwicklung des Amtes des Reichskanzlers. Dasselbe stellt, wie unten näher darzulegen sein wird, infolge seiner Mannigfaltigkeit und Ausdehnung hohe Anforderungen an die Leistungsfähigkeit eines Mannes, Anforderungen, die erst durch das Gesetz, betr. die Stellvertretung vom 17. 3. 1878 (s. unten), etwas gemildert worden sind. Das Amt des Bundes- bezw. Reichskanzlers ist (allerdings unabsichtlich) auf die Persönlichkeit seines ersten Trägers, des Fürsten Bismarck, zugeschnitten.[1]) Art. 15 weist dem Bundes- bezw. Reichskanzler eine ähnliche Stellung zu, wie sie Fürst Bismarck in dem Bundestage zu Frankfurt inne hatte. Dieser Bundestag hatte die Eigenschaft eines Gesandtenkongresses, und Fürst Bismarck war und ist ursprünglich in Art. 15 der Reichsverfassung gedacht als „das, was man in Frankfurt in bundestäglichen Zeiten einen Präsidialgesandten nannte, der seine Instruktionen von dem preußischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen hatte, und der nebenher das Präsidium im Bundesrate hatte".[2])

Die Reichsverfassung hat also der herrschenden

Die Stellvertretung des Reichskanzlers in den Annalen 1906 Nr. 5 S. 323/24 und das Urteil des Reichsgerichts in den Entscheidungen in Strafsachen Bd. 7 S. 387.

[1]) vgl. Seydel, Der Reichskanzler S. 126.

[2]) vgl. Rede des Fürsten Bismarck in der Reichstagssitzung vom 5. 3. 1878, abgedruckt in den Annalen von 1878 S. 503—511.

Meinung nach in dem Art. 15 an der ursprünglichen Stellung des Reichskanzlers als Präsidialgesandter, wie sie in den Art. 12 u. 16 des Entwurfs wieder aufgenommen war, nichts geändert, und da Art. 15 nur die beiden Artikel des Entwurfes zusammenzieht, ohne ihren sprachlichen Sinn zu ändern, so ist es unerklärlich, wie der zitierte Artikel eine Bestimmung über die ministeriellen Geschäfte des Kanzlers enthalten soll.

Dieselben finden ihre Regelung vielmehr in Art. 17 der Reichsverfassung. Dieser reproduziert in seinem ersten Satz die gleiche Stelle des Art. 18 des Entwurfs, wobei nur folgerichtig in der Reichsverfassung an Stelle des Wortes „Präsidium“ „Kaiser“ gesetzt worden ist. Den zweiten Satz des Art. 17 der Reichsverfassung bildet ein erst vor der Diskussion abgeändertes Amendement des Abgeordneten v. Bennigsen zu Art. 18 des Entwurfs.

Das Stellvertretungsgesetz vom 17. 3. 1878 (s. u.) ist im wesentlichen nur eine Wiederaufnahme des erwähnten ursprünglichen Amendements. Dadurch, daß dem Art. 18 des Entwurfs der Satz beigefügt wurde: „Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reichs erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.“ wurde, wie Fürst Bismarck in der bereits zitierten Reichstagsrede vom 5. 3. 1878 treffend ausgeführt hat: „die Bedeutung des Reichskanzlers plötzlich zu der eines kontrasignierenden Ministers und nach der ganzen Stellung nicht mehr eines Unterstaatssekretärs für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preußischen Ministerium, wie es ursprünglich die Meinung war, sondern zu der eines leitenden Reichsministers heraufgeschoben“. Allerdings folgt die Ministerstellung des

Reichskanzlers nicht aus dem klaren Wortlaut des Art. 17, sondern aus einem Rückschluß aus den über die Verantwortlichkeit des Kanzlers in Art. 17 getroffenen Bestimmungen, wenn man erwägt, daß der Kanzler logischerweise für Anordnungen und Verfügungen des Kaisers nur dann verantwortlich gemacht werden kann, wenn er (kraft seiner Ministerstellung) einen Einfluß auf dieselben auszuüben imstande ist.

Der Auffassung Joels (Substitutionsbefugnis S. 407), daß infolge der Weglassung der Funktion des Kanzlers als Minister im Texte der Verfassungsurkunde dieselbe eine zweifellose Unvollkommenheit enthielte, vermag ich mich nicht anzuschließen. Denn einmal stimmt das Ziehen der Schlußfolgerung mit dem überein, was bereits S. 1 von den speziell vom Reichskanzler handelnden Verfassungsartikeln gesagt wurde. Ferner sollte die Reichsverfassung kein abgeschlossenes, in sich vollkommenes und abgerundetes Werk darstellen, sondern es wurde bei der Beratung derselben allen Angriffen gegenüber geltend gemacht, daß man nicht ein organisatorisch unanfechtbares Werk schaffen wollte, sondern ein solches, welches der zukünftigen Entwicklung einen möglichst weiten Spielraum lasse, eine Aufgabe, welcher gerade der so unvermutet in das übrige System der Verfassung hineingestellte Art. 17, wie unten näher dargelegt werden soll, am meisten gerecht wird. Daß die Stellvertretung des Reichskanzlers in den Geschäften des Art. 17 durch das Stellvertretungsgesetz vom 17.3.1878 geregelt wird, und daß diese Stellvertretung ihrer ganzen Anordnung, Form und Wirkung nach grundverschieden ist von der nur für die bundesrätlichen Geschäfte des Reichskanzlers zulässigen Substitution des Art. 15 Abs. 2 soll in folgendem näher erörtert werden.

Erster Abschnitt.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers auf Grund der Reichsverfassung (Art. 15 Abs. 2).

§ 2.

Die Stellung des Reichskanzlers im Bundesrate.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers auf Grund der Reichsverfassung bezieht sich nach dem eben Ausgeführten nur auf die bundesrätlichen Geschäfte. Nicht unbestritten ist die Stellung des Reichskanzlers im Bundesrate insofern, als — und sogar von Fürst Bismarck[1]) – die Ansicht vertreten worden ist, der Kanzler brauche gar nicht Mitglied des Bundesrates, vor allem nicht preußischer Bevollmächtigter zu sein.

Dagegen ist jedoch folgendes einzuwenden: Aus den Worten „jedes andere Mitglied des Bundesrates" ist zunächst sprachlich zu folgern, daß der Reichskanzler

[1]) vgl. die Worte des Fürsten Bismarck in der Sitzung des Reichstages vom 13. 3. 1877 (Stenogr. Ber. Bd. 1 S. 127): „Der Reichskanzler braucht nach der Verfassung, wie ich glaube, gar nicht Mitglied des Bundesrates zu sein. Nach der Verfassung führt er den Vorsitz im Bundesrat und, insoweit ein Vorsitz ohne Mitgliedschaft denkbar ist, wäre es auch möglich, daß er nicht Mitglied wäre."

gerade nach dem Wortlaut der Reichsverfassung als ein Mitglied des Bundesrats gedacht ist, und zwar als ein preußisches. Mitglieder des Bundesrats sind nach Art. 6 die „Vertreter der Mitglieder des Bundes"; der Reichskanzler muß also zu den (höchstens 17: Art. 6 Abs. 2 der Reichsverfassung) preußischen Bundesratsbevollmächtigten gehören. Insofern nun der Reichskanzler noch Vorsitzender des Bundesrats ist, steht er allerdings den übrigen Mitgliedern des Bundesrats gegenüber, aber nicht, wie Hensel[1]) will, als eventuell 59. nicht stimmführendes Mitglied. Denn dies verstößt gegen Art. 6 der Reichsverfassung und gegen die ganze staatsrechtliche Struktur des Bundesrates. Die Rechte Preußens im Bundesrat sind teils Mitgliedschaftsrechte, teils besondere Vorrechte — Präsidialbefugnisse. Dementsprechend ist der Reichskanzler sowohl Mitglied des Bundesrats, als auch dessen Vorsitzender (vgl. Rosenberg a. a. O. S. 9). Gerade der Vorsitz im Bundesrate ist ein Recht der Preußen als Präsidialmacht[2]) zustehenden Befugnisse, keineswegs ein kaiserliches.[3]) Dafür spricht auch die oben näher erörterte Tatsache, daß der Reichskanzler des Art. 15 identisch ist mit dem Präsidialgesandten des alten Bundestages zu Frankfurt, und ferner die Bestimmung in dem Schlußprotokoll zu dem Vertrage, betreffend den Beitritt Bayerns zur Verfassung des deutschen Bundes vom 23. 11. 1870 (RGBl. 1871 S. 23) in Ziff. IX: „Der königl. preuß. Bevollmächtigte erkannte es als ein Recht der bayerischen Regierung an, daß ihr Vertreter im Falle

[1]) a. a. O. S. 12.

[2]) vgl. Meyer a. a. O. S. 433.

[3]) Dieser Ansicht sind Haenel a. a. O. S. 25 Anm. 1 und Hensel a. a. O. S. 23, 24.

der Verhinderung Preußens den Vorsitz im Bundesrate führe.“ Aus diesen Worten ergibt sich mit Deutlichkeit, daß der Bundesratsvorsitz prinzipiell Preußen zustehen sollte.

Daß die im Text vertretene Ansicht,[1]) der Reichskanzler muß preußischer Bundesratsbevollmächtigter sein, richtig ist, folgt durch argumentum e contrario aus folgendem.

Wäre der Reichskanzler nicht preußischer Bevollmächtigter, sondern derjenige irgend eines anderen Bundesstaates, so könnte sich der Fall ereignen, daß dieser (nichtpreußische) Bundesstaat die Ernennung des Kanzlers zum Bundesratsbevollmächtigten zurücknähme. Denn ebenso wie gemäß Art. 6 Abs. 2 der Reichsverfassung jeder Bundesstaat seine Vertreter ernennt, kann er sie jederzeit auch abberufen. Nähme nun in einem solchen Falle der Kaiser die Ernennung dieses abberufenen Vertreters zum Reichskanzler nicht zurück, so wäre der Reichskanzler nicht zugleich Mitglied des Bundesrats, was nach dem oben Erwähnten gemäß Art. 15 der Reichsverfassung unzulässig ist.

§ 3.

Voraussetzungen und Form der Anordnung der verfassungsmäßigen Stellvertretung.

Bezüglich der Anordnung der Substitution des Reichskanzlers auf Grund des Art. 15 der Reichsverfassung stellt der zitierte Artikel drei Erfordernisse auf:

[1]) vgl. auch Smend a. a. O. S. 325 Anm. 2 S. 326.

Erstens gebührt die Initiative dazu allein dem Reichskanzler, welchem seinerseits hinsichtlich der Person des Substituten dadurch Schranken gesetzt sind, als er nur ein anderes Mitglied des Bundesrats mit der Vertretung betrauen darf. Dazu kommt drittens noch ein Formalerfordernis: Die Substitution muß schriftlich erfolgen.

Im Gegensatz zu der Stellvertretung auf Grund des Gesetzes vom 17. 3. 1878 findet also hierbei irgend eine Mitwirkung oder gar Zustimmuug seitens des Kaisers nicht statt, ebenso wie ein Behinderungsfall des Kanzlers rechtlich nicht vorzuliegen braucht, tatsächlich allerdings wohl meistens gegeben sein wird.

Die Auswahl des Reichskanzlers bei Bestellung eines Substituten erstreckt sich dem Wortlaut der Verfassung nach auf „jedes andere Mitglied des Bundesrates", abgesehen von einer Modifikation zugunsten Bayerns.

Die Bestimmung in Ziff. IX des Schlußprotokolls vom 23. 11. 1870 hat nämlich die Bedeutung, daß dadurch den bayrischen Bevollmächtigten im Falle der Verhinderung Preußens eine besondere Begünstigung vor den übrigen Bevollmächtigten im Bundesrate (jedoch mit Ausnahme der übrigen preußischen) eingeräumt wird.

Der Reichskanzler kann im Bedarfsfalle seinen Substituten zunächst aus der Zahl der übrigen 16 preußischen Bevollmächtigten wählen; dagegen steht Bayern kein Einspruchsrecht zu. Denn: „im Falle der Verhinderung Preußens" bedeutet nicht, wenn der Reichskanzler, sondern wenn sämtliche preußischen Bevollmächtigten verhindert sind. Nach einer schon im Norddeutschen Bunde geübten Praxis erfolgt aber tatsächlich die Substitution zugunsten des stimmführenden

bayrischen Bevollmächtigten stets schon dann, wenn nur der Reichskanzler und dessen gewöhnlicher Stellvertreter verhindert sind.[1])

Ist dies der Fall oder will der Reichskanzler vielleicht im Hinblick auf etwaige äußerliche Rücksichten (auf Rang, Altersverhältnisse usw.) den Vorsitz nicht an einen anderen preußischen Bevollmächtigten abgeben, so darf Bayern, sofern es auch nur durch einen Bevollmächtigten vertreten ist, nicht übergangen werden. Falls Bayern keine Vertreter im Bundesrate hat, ist der Reichskanzler in der Auswahl seines Substituten wieder völlig unbeschränkt; er braucht also z. B. nicht die Bevollmächtigten der nächstgrößten Bundesstaaten, etwa Sachsens oder Württembergs, zu substituieren, sondern kann sich auch unter Übergehung der mittleren Staaten z. B. durch Reuß jüngere Linie vertreten lassen.

Die Ansicht Seydels (Komm. S. 169), daß der bayerische stellvertretende Vorsitzende gar keiner schriftlichen Vollmacht des Reichskanzlers bedürfe, weil er bei vorhandener Voraussetzung von Rechts wegen berufen sei, ist, wie Smend a. a. O. S. 327 Anm. 1 meint, schon deshalb unrichtig, weil, falls mehrere bayrische Vertreter im Bundesrate vorhanden sind, keiner zur Entscheidung über die Person des zum Vorsitz Berechtigten kompetent sein würde.

Die revidierte Geschäftsordnung für den Bundesrat vom 26.4.1880[2]) kennt in § 1 besondere „stellvertretende Bevollmächtigte, welche, im Falle der Verhinderung von Hauptbevollmächtigten, für diese als Mitglieder in den

[1]) vgl. Smend a. a. O. S. 327.

[2]) Abgedruckt bei Triepel, Quellensammlung zum deutsch. Reichsstaatsrecht S. 227 ff.

Bundesrat eintreten". Angesichts dieser Vizebevollmächtigten ist noch zu erörtern, ob z. B. das Vorhandensein preußischer Vizebevollmächtigter (beim Fehlen von preußischen Hauptbevollmächtigten im Bundesrate) das erwähnte „Ehrenrecht" Bayerns[1]) illusorisch macht, und ob das Vorhandensein bayerischer „stellvertretender Bevollmächtigter" beim Fehlen sowohl preußischer wie bayerischer Hauptbevollmächtigter zur Geltendmachung des „bayerischen Vizepräsidiums im Bundesrate"[2]) ausreicht.

Beide Fragen sind m. E. zu verneinen, da dem § 1 der Geschäftsordnung, welcher nur eine interne Angelegenheit des Geschäftsganges regelt, nicht die Kraft zugebilligt werden kann, abändernd oder auch nur ergänzend in die Reichsverfassung einzugreifen und gegenüber der strikten Vorschrift des Art. 6 der Reichsverfassung, wer als Mitglied des Bundesrats anzusehen sei, zu bestimmen, daß „für dieselben" noch andere Personen als Mitglieder in den Bundesrat einträten.

Das dritte Erfordernis einer gültigen Substitution bildet die Schriftlichkeit; der Substitut muß seitens des Kanzlers mit einer schriftlichen Vollmacht versehen werden. Daraus folgt, daß die auf Grund der Stellvertretung vorgenommenen Amtshandlungen eines etwa nur mündlich bestellten Substituten keinerlei Ansprüche auf rechtliche Geltung haben.[3]) Nur in dem Falle wird man mit v. Seydel[4]) von einer schriftlichen Vollmacht absehen, wenn der bei Beginn einer Sitzung

[1]) vgl. Kittel, Die bayrischen Reservatrechte S. 49: v. Seydel Komm. S. 169 (zu Art. 15).

[2]) vgl Laband a. a. O. S. 241; Kittel a. a. O. S. 48.

[3]) vgl. Joel, Substitutionsbef. S. 409.

[4]) Seydel, Komm. zu Art. 15 S. 169.

anwesende Reichskanzler im Laufe derselben den Vorsitz abgibt.

§ 4.

Umfang der verfassungsmäßigen Stellvertretung.

Für den Umfang der Substitution ist ausschließlich die erwähnte Substitutionsurkunde maßgebend. Enthält dieselbe keine Beschränkung, so stehen dem Substituten sämtliche Geschäfte des Art. 15 Abs. 1, also der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte desselben, zu, auch dem bayerischen, obwohl in Ziffer IX nur von der „Führung des Vorsitzes“ die Rede ist. Denn zweifellos schließt dies die Zulässigkeit einer extensiven Auslegung der zitierten Worte des Schlußprotokolls im Sinne der Reichsverfassung nicht aus.

Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte sind praktisch viel bedeutender als die Funktionen, die der Kanzler als preußischer Bundesratsbevollmächtigter ausübt. Denn die Abstimmung im Bundesrat ist, wie Laband[1]) richtig bemerkt, nur ein Formalakt und es besteht eine praesumptio juris et de jure dafür, daß die Bevollmächtigten ihrer (in Preußen vom Minister der auswärtigen Angelegenheiten erteilten) Instruktion gemäß gestimmt haben.[2]) Über das Verhältnis der beiden obigen Begriffe zueinander ist zunächst zu bemerken, daß der erstere Ausdruck (Vorsitz im Bundesrat) die Amtsbefugnisse umfaßt, die der Reichskanzler in den Bundesratssitzungen wahrzunehmen hat,

[1]) Laband a. a. O. S. 217.
[2]) v. Seydel, Bundesrat S. 4

also diejenigen, deren Vornahme überhaupt den ganzen Gang einer ordnungsmäßigen Sitzung erst ermöglicht. Dazu gehört die Eröffnung, Worterteilung usw.

Mit dem zweiten Ausdruck (Leitung der Geschäfte) sind u. a. die „zur Ausführung der Beschlüsse des Bundesrats erforderlichen Verfügungen“ (Revidierte Geschäftsordnung vom 26. 4. 1880 § 27) gemeint, wie überhaupt die gesamte übrige Tätigkeit, die der Präsident eines Kollegiums außerhalb der Sitzungen desselben zu erledigen hat. Als Bundesratsvorsitzender hat der Reichskanzler bezw. sein Substitut zunächst die einzelnen Sitzungen anzuberaumen (§ 13 der GO.) und zu eröffnen. Auch ist es konstante Praxis, daß der Reichskanzler vor jeder Berufung des Bundesrates durch kaiserliche Verordnung noch besonders beauftragt wird, die zum Zusammentritt des Bundesrates nötigen Vorkehrungen zu treffen. An den Reichskanzler gelangen die Mitteilungen des Reichstages (§ 8 GO.) sowie diejenigen der Bundesstaaten (§ 9 GO.). An den Bundesrat gerichtete Eingaben hat der Reichskanzler, sofern er es nicht für angemessen erachtet, dieselben auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu bringen, dem zuständigen Ausschusse vorzulegen. Dabei kann er jedoch „Eingaben, die unzweifelhaft nicht zum Geschäftskreise des Bundesrats gehören, sofort selbst in geeigneter Weise erledigen und Beschwerden, aus denen nicht erhellt, daß der gesetzliche Instanzenzug erschöpft ist, zurzeit zurückweisen“ (§ 9 a. a O.).

Ferner ist ihm von jeder gemäß § 2 Abs. 2 der GO. eintretenden Substitution unverzüglich Mitteilung zu machen, wonach jeder stimmführende Bevollmächtigte in Verhinderungsfällen den Bevollmächtigten eines an-

deren Bundesstaates — jedoch nie länger als für eine Sitzung — substituieren kann.

Bezüglich des Protokollführers hat der Reichskanzler ein unbedingtes Vorschlagsrecht. Das von demselben zu führende Protokoll ist vom Reichskanzler mitzuunterzeichnen (§ 24 GO.).

Derselbe ist ferner gemäß § 26 a. a. O. befugt, vorbehaltlich nachfolgender Beschlußnahme des Bundesrates zu verfügen, daß bestimmte von demselben gefaßte Beschlüsse geheim zu halten seien, und daß auch die auf solche Angelegenheiten sich beziehenden Drucksachen die Bezeichnung „geheim“ erhalten sollen. Ferner steht ihm die Vertretung des Bundesrats nach außen hin zu, obgleich die Geschäftsordnung keine derartigen Bestimmungen enthält. Streitig ist, ob der Reichskanzler befugt sein soll, die Legitimation der Bundesratsbevollmächtigten zu prüfen. Während Art. 27 der Reichsverfassung dem Reichstag ausdrücklich die Prüfung der Legitimation seiner Mitglieder zuweist, findet sich eine analoge Bestimmung für den Bundesrat nicht. Zorn[1]) läßt die Prüfung der Legitimation der Bundesratsmitglieder einfach durch den Vorsitzenden, den Reichskanzler, bezw. dessen Substituten erfolgen, während z. B. Seydel[2]) sagt: „Die Verbündeten im Bundesrate (also doch wohl der Bundesrat in seiner Gesamtheit) haben das Recht und die Pflicht, die Vollmacht der Vertreter ihrer Mitverbündeten zu prüfen.“

Da nun einerseits dieses Prüfungsrecht dem Reichskanzler nicht besonders übertragen, andererseits

[1]) Zorn a. a. O. S. 158.
[2]) Seydel, Bundesrat S. 4.

aber auch aus seiner allgemeinen Stellung als Bundesratsvorsitzender nicht ohne weiteres zu folgern ist, wird es m. E. dem Geiste der Reichsverfassung nach Analogie des Art. 27 mehr entsprechen, wenn der Bundesrat selbst zur Prüfung der Legitimation seiner Mitglieder für kompetent erklärt wird, als wenn dieses Recht als Ausfluß der Vorsitzendeneigenschaft des Kanzlers angesehen wird.[1])

Die Substitutionsurkunde, die der Reichskanzler seinem Substituten erteilt, kann jedoch die Stellvertretung in dem soeben dargelegten vollen Umfange teilweise ausschließen und Beschränkungen sowohl sachlich (z. B. unter Ausnahme einzelner Präsidialgeschäfte), als auch zeitlich (auf die Vorsitzführung in einer oder einer bestimmten größeren Anzahl von Sitzungen) enthalten. Gegner einer derartigen partiellen Stellvertretung des Kanzlers scheint Hensel[2]) zu sein, jedoch ohne Angabe eines Grundes.[3])

Schließlich sei noch erwähnt, daß der Reichskanzler (bezw. sein Substitut) als Bundesratsvorsitzender Geschäfte des Reiches führt, denn dem Präsidium Preußens im Bunde entspricht das Präsidium der stimmführenden Bevollmächtigten Preußens im Bundesrate, also des Reichskanzlers oder seines Substituten.

[1]) vgl. wie im Text auch: Meyer a. a. O. S. 432; Laband a. a. O. 4. Aufl. S. 227; Hensel, Stellung des Reichskanzlers S. 12; Rosenberg a. a. O. S. 11; Blumenfeld a. a. O. S. 26; Schlüter a. a. O. S. 34.

[2]) Hensel, Stellung S. 59.

[3]) Wie im Text Dainert a. a. O. S. 16.

§ 5.

Wirkung der Stellvertretung auf Grund der Reichsverfassung, insbesondere Verantwortlichkeit.

Das Verhältnis zwischen dem Reichskanzler und seinem Substituten qualifiziert sich als ein öffentlich-rechtliches, dem zivilrechtlichen Mandat ähnliches Verhältnis, wofür auch schon der Umstand spricht, daß der dem Zivilrecht entlehnte Begriff „Substitution“ in den Wortlaut des Art. 15 der Reichsverfassung aufgenommen ist. Der Stellvertreter handelt nicht nur in fremdem Namen, sondern auch kraft fremden, d. h. abgeleiteten Rechts.

Er ist dabei dem Reichskanzler für eine ordnungsmäßige Führung des übernommenen Amtes nach den allgemeinen Grundsätzen verantwortlich. Dem Bundesrat dagegen ist er nicht verantwortlich: für Pflichtverletzungen des Substituten ist der Reichskanzler allein verantwortlich, aber auch nur insoweit, als ihn ein Verschulden bei der Auswahl des Vertreters trifft.[1])

Jedoch ist diese Verantwortung nur die, welche den Vorsitzenden einer jeden politischen Körperschaft dieser gegenüber trifft,[2]) hat also mit der unten zu erwähnenden sogen. „konstitutionellen Ministerverantwortlichkeit“ nichts zu tun.

§ 6.

Beendigung des Stellvertretungsverhältnisses.

Das Stellvertretungsverhältnis endigt mit dem Erlöschen der Vertretungsmacht des Substituten. Maß-

[1]) Analog der §§ 664, 278 u. 831 BGB.
[2]) vgl. Dainert a. a. O. S. 16 Anm. 6.

gebend ist dafür wieder in erster Linie die Substitutionsurkunde. Ist darin die Substitution für eine bestimmte Zeit oder für die Vornahme eines bestimmten Präsidialgeschäfts ausgesprochen, so erlischt die Vertretungsmacht, und zwar ipso jure, mit dem Ablauf dieses Zeitraums oder der Erledigung dieses Geschäftes.

Als Beendigungsgründe des Stellvertretungsverhältnisses müssen aber noch gelten auf seiten des Substituten Tod und Verlust der Bundesratsmitgliedeigenschaft, auf seiten des Reichskanzlers Widerruf, Tod und Dienstentlassung, welcher die einstweilige Versetzung in den Ruhestand und die vorläufige Dienstenthebung der §§ 25 u. 125 des Reichsbeamtengesetzes vom 31. 3. 1873 gleichstehen. Hierin liegt also eine Abweichung von der Vorschrift des Zivilrechts (§ 672 BGB.), wonach der Auftrag im Zweifel, also grundsätzlich durch den Tod des Auftraggebers nicht erlischt.

Diese Abweichung erklärt sich aus der Eigentümlichkeit des Verfassungsrechts, daß nach der Reichsverfassung in jedem Moment ein für die Regierungshandlungen des Kanzlers oder seines Substituten verantwortliches Rechtssubjekt vorhanden sein muß. Würde nun die Substitution im Falle des Todes des Reichskanzlers ihre Kraft behalten, so wäre in der (vielleicht auch noch so kurzen) Spanne Zeit zwischen dem Tode des Reichskanzlers und dem Amtsantritt seines Nachfolgers ein Rechtssubjekt, welches unter der oben dargelegten Voraussetzung und in dem angegebenen Umfange für die Handlungen des Stellvertreters verantwortlich wäre, nicht vorhanden. Bezüglich der Form des Widerrufs seitens des Reichskanzlers ist noch zu bemerken, daß dafür, obgleich eine ausdrückliche Be-

stimmung nicht existiert, analog der Anordnung der Substitution die schriftliche erforderlich sein wird.

Hiermit kann ich die Ausführungen betreffend die verfassungsmäßige Stellvertretung des Reichskanzlers abschließen, wobei ich zum Schluß noch bemerke, daß dieser durch die Reichsverfassung bedingte Rechtszustand durch das Reichsgesetz betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. 3. 1878 ausdrücklich in § 4 unberührt in Geltung geblieben ist.[1])

[1]) vgl. auch unten S. 26.

Zweiter Abschnitt.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers auf Grund des Reichsgesetzes vom 17. 3. 1878.

§ 7.

Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes.

Über die Entstehungsgeschichte des Gesetzes sei folgendes vorausgeschickt.

Das Stellvertretungsgesetz vom 17. 3. 1878 wurde mittelbar veranlaßt durch die Mitteilung des Reichskanzlers Fürsten Bismarck an den Reichstag vom 11. 4. 1877, daß der Kaiser ihn beurlaubt und genehmigt habe, daß seine Vertretung und die laufenden Geschäfte bezüglich der inneren Angelegenheiten des Reiches von dem Präsidenten des Reichskanzleramts Hofmann und bezüglich der auswärtigen Angelegenheiten von dem Staatssekretär v. Bülow übernommen wurden. Während eine frühere Anzeige des Reichskanzlers vom 22. 5. 1872, welche seine Vertretung durch den Staatsminister Delbrück enthielt, bei ihrer Verlesung im Reichstage keinem Widerspruch begegnete, veranlaßte die Erklärung des Reichskanzlers bezüglich seiner Vertretung durch Hofmann und v. Bülow eine lebhafte Debatte des Reichstages, in welcher die rechtliche Zulässigkeit einer derartigen Stellvertretung als verfassungswidrig von dem

Abgeordneten Windthorst verneint, vom Abgeordneten Haenel jedoch unter den beiden Voraussetzungen bejaht wurde, daß einmal die Gegenzeichnung nach Art. 17 dem Reichskanzler selbst verbliebe, und daß zweitens die Verantwortlichkeit für die laufenden Geschäfte auf die Stellvertreter nicht übergehen solle.[1])

Um alle die Bedenken zu beseitigen, die in dieser Richtung gegen die Zulässigkeit einer kanzlerischen Stellvertretung überhaupt erhoben worden waren, brachte Preußen im Bundesrat Ende Januar 1878 den Gesetzentwurf ein, aus dem das heutige Gesetz hervorgegangen ist.

§ 8.

Voraussetzungen und Form der Anordnung der gesetzlichen Stellvertretung.

Das Gesetz vom 17. 3. 1878 läßt zwar, wie bereits hier vorgreifend bemerkt werden soll, zwei verschiedene nebeneinander gleichzeitig bestehende Arten von Stellvertretung, eine General- und eine Spezialstellvertretung, zu, stellt aber in § 1 drei gemeinsame Erfordernisse auf. Die Ernennung der Stellvertreter gebührt 1. dem Kaiser, 2. auf Antrag des Reichskanzlers und 3. in Fällen der Behinderung desselben.

Daraus, daß der Kaiser die Stellvertreter ernennt, folgt, daß der Generalstellvertreter dadurch Reichsbeamter wird; die Spezialstellvertreter müssen es, wie unten näher dargelegt wird, infolge ihrer anderen amtlichen Stellung bereits sein. Nach Art. 15 Abs. 2 der Reichsverfassung ernennt der Reichskanzler seinen Substituten allein ohne Mitwirkung des Kaisers.

---

[1]) vgl. Stenogr. Ber. 1877 I S. 427, 419, 420.

Bei der Gegenüberstellung des Gesetzes mit dem Art. 15 zeigt es sich, wie richtig die im Text vertretene Meinung ist, daß Art. 15 nur die Stellvertretung des Reichskanzlers im Bundesrate regele. Denn bezieht man Art. 15 auch auf die ministerielle Stellvertretung des Kanzlers (die m. E. nur durch das Gesetz von 1878 geordnet wird), so müßte sich der Kaiser jede dem Reichskanzler genehme Persönlichkeit auch bei der Leitung der Reichspolitik aufdrängen lassen, wogegen auch das Recht des Kaisers, den Reichskanzler jederzeit zu entlassen und dadurch auch die Substitution ipso iure hinfällig zu machen, nicht sehr schwer ins Gewicht fallen kann. Nach dem Gesetz steht dem Kaiser das alleinige Ernennungsrecht zu, während allerdings dem Kanzler die Initiative insofern gewahrt ist, als der Kaiser nur „auf Antrag des Reichskanzlers“ tätig wird. Diese Worte fanden sich auch bereits in dem Entwurf, welchen Preußen Ende Januar 1878 im Bundesrate einbrachte, und die Gegner dieses Entwurfes sahen darin eine „Verletzung des monarchischen Prinzips“ und veranlaßten über die Beibehaltung dieser Worte sogar eine namentliche Abstimmung. Dadurch ist, wie Joel[1]) treffend bemerkt, jenen Worten eine Wichtigkeit beigelegt, welche ihnen in Wirklichkeit gar nicht zukommt. Denn die ganze Bestimmung zielt nur auf eine Entlastung des Reichskanzlers ab, und wird es demselben am besten möglich sein, zu beurteilen, ob und in welchem Zeitpunkt er den erforderlichen Antrag zu stellen hat. Der Kaiser wiederum hat kein Interesse, dem Kanzler wider dessen Willen einen Stellvertreter aufzudrängen, und schließlich

[1]) Joel, Gesetz betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers S. 766.

muß doch in betreff der Ernennung des oder der Stellvertreter zwischen Kaiser und Kanzler Einverständnis herrschen, so daß das Antragserfordernis gegenstandslos erscheint,[1]) da die Ernennung zu den Verfügungen des Kaisers gehört, die gemäß Art. 17 der Reichsverfassung zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfen. Daß diese Gegenzeichnung event. auch den fehlenden Antrag ersetzen kann, wird mit Dainert[2]) anzunehmen sein; für die praktische Unwichtigkeit des Antrages spricht auch der Umstand, daß auf den Antrag in der Ernennungsordre nur ganz ausnahmsweise Bezug genommen wird.[3])

Bezüglich der dritten Voraussetzung der Anordnung der Stellvertretung auf Grund des Gesetzes ist zunächst von Wichtigkeit, daß zwischen der heutigen Fassung des Gesetzes und dem preuß. Entwurf ein textlicher Unterschied besteht, insofern es in letzterem hieß „für Fälle der Behinderung", wogegen im Gesetz „in Fällen der Behinderung" gesetzt worden ist. Nach der Fassung des preuß. Entwurfs wäre es also möglich gewesen, für künftig erst eintretende Behinderungsfälle im voraus Stellvertreter zu ernennen, welche, falls keine Behinderung vorlag, zwar nicht tätig werden konnten, aber doch bereits ernannt gewesen wären; dadurch wäre dieser Institution der Charakter von etwas Dauerndem aufgedrückt worden.

Dies vermeidet die Fassung des Gesetzes durch die Worte „in Fällen der Behinderung", wonach also erst

[1]) Smend a. a. O. S. 328.

[2]) a. a. O. S. 34 Anm. 9.

[3]) vgl. Reichsanzeiger vom 5. 7. 1880; Smend a. a. O. S. 334 Anm. 2.

ein Fall gegeben sein muß, ehe die Stellvertreter überhaupt ernannt werden können.

In Wirklichkeit ist die Absicht des Gesetzes, die Stellvertretung zu einer vorübergehenden Einrichtung zu stempeln, nur bei dem Generalstellvertreter erreicht, in der Praxis ist jedoch auch dessen Ernennung und Existenz zu einer seit längerer Zeit üblichen Tatsache geworden.[1])

Die Spezialstellvertretung dagegen trägt die Eigenschaft einer nicht nur vorübergehenden Erscheinung einmal infolge der Person des Sondervertreters, welcher stets der Vorstand einer obersten Reichsbehörde sein muß, und zweitens infolge des Gegenstandes dieser Vertretung in sich. Denn wenn der Reichskanzler einmal erklärt, die Geschäfte des (zur Spezialvertretung geeigneten) Ressorts nicht mehr bewältigen zu können und die Spezialstellvertretung beim Kaiser veranlaßt, so wird gleich dem Grunde ihrer Anordnung auch die Stellvertretung eine dauernde sein.

Als „Fälle der Behinderung“ sind nun nach den dem preuß. Entwurfe beigefügten Motiven und den Reichstagsverhandlungen einmal Gründe persönlicher Natur, wie Abwesenheit, Urlaub, Krankheit des jeweiligen Reichskanzlers, ferner auch Gründe sachlicher Natur anzusehen. Denn die vorerwähnten Motive führen zur Begründung des Gesetzentwurfs den von Jahr zu Jahr sich vergrößernden Geschäftskreis des Kanzlers an. Die ganze Tendenz des Gesetzes geht, wie aus den Reichstagsverhandlungen mit Gewißheit festzustellen ist, dahin, den Reichskanzler möglichst zu entlasten; als sachliche Gründe der Behinderung werden daher auch große Über-

[1]) vgl. auch Smend a. a. O. S. 333.

häufung mit Amtsgeschäften und Mangel der für gewisse Zweige erforderlichen technischen Kenntnisse zu gelten haben.

§ 9.

Umfang der gesetzlichen Stellvertretung.

1. In bezug auf den Gesamtstellvertreter.

Das Gesetz vom 17. 3. 1878 bestimmt in § 2, daß der Generalstellvertreter oder Vizekanzler „für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers“ ernannt wird. Darunter würde auch der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der bundesrätlichen Geschäfte, die dem Reichskanzler, wie oben näher dargelegt, nach Art. 15 der Reichsverfassung zustehen, fallen. Nun läßt aber § 4 des Gesetzes die Bestimmung des Art. 15 der Reichsverfassung unberührt. Angesichts dieses Paragraphen wird man m. E. nicht nur, wie Smend,[1]) annehmen müssen, daß „der Reichskanzler nur nach wie vor zur einfachen schriftlichen Substitution im Bundesrat nach Art. 15 Abs. 2 berechtigt sein soll“, sondern daß dem Gesamtstellvertreter der Vorsitz im Bundesrat und die Leitung der Geschäfte desselben nur dann zukommt, wenn er, wie jeder andere Substitut, vom Reichskanzler der Vorschrift des Art. 15 Abs. 2 der Reichsverfassung gemäß kraft schriftlicher Substitution dazu bevollmächtigt worden ist.[2])

Diese Ansicht gewinnt auch an Wahrscheinlichkeit, wenn man erwägt, daß der Stellvertreter des Reichskanzlers nach Art. 15 Abs. 2 Bundesratsmitglied sein

[1]) a. a. O. S. 329.

[2]) vgl. wie im Text Seydel, Komm. zu Art. 15 S. 170 unter ausdrücklicher Aufhebung seiner früheren gegenteiligen Ansichten

muß, während weder in dem Stellvertretungsgesetz noch an anderer Stelle ausgesprochen ist, daß der Vizekanzler Bundesratsmitglied sein muß. Derselbe kann also m. E. als Bundesratsvorsitzender nur dann fungieren, wenn er Bundesratsmitglied[1]) und mit einer schriftlichen Substitutionserklärung des Reichskanzlers versehen ist. Bezüglich der Ernennung zum Gesamtstellvertreter ist der Kaiser gänzlich unbeschränkt bei der Auswahl der Person; hierin gerade verlieh das Stellvertretungsgesetz gewissen Übungen der damaligen Praxis eine gesetzliche Grundlage und machte die Einrichtung der Gesamtstellvertretung zu dem für Bismarck bei weitem wichtigeren Teil des Gesetzes.[2])

Der Vizekanzler braucht nicht bereits Reichsbeamter zu sein, wird es aber selbstverständlich mit der Ernennung, ist gemäß Art. 18 der Verfassung und § 3 des Reichsbeamtengesetzes vor seinem Dienstantritt für das Reich zu vereidigen (sofern er nicht bereits als Reichsbeamter eidlich verpflichtet worden ist) und unterliegt den §§ 382 ZPO. und 49 StPO. hinsichtlich seiner Zeugenpflicht an seinem Amtssitze oder Aufenthaltsorte.[3])

Die eine Schranke, welche die Abgeordneten Freiherr von Frankenstein und Windthorst[4]) durch den § 3

in Holtzendorffs und Brentanos Jahrb. 3. Jahrg. („Der deutsche Bundesrat") S. 21 (293); ferner Zorn a. a. O. S. 264; Schulze a. a. O. S. 97; Rosenberg a. a. O. S. 45; Dainert a. a. O. S. 73; Schlüter a. a. O. S. 75; Blumenfeld a. a. O. S. 61; dagegen Meyer, Staatsrecht S. 462; Laband, Staatsrecht S. 242 und Hensel, Stellung des Reichskanzlers S. 59.

[1]) vgl. Laband a. a. O. S. 242.

[2]) Stenogr. Ber. 1878 Bd. 1 S. 343 Kol. 2; Smend a. a. O. S. 329.

[3]) vgl. Smend a. a. O. S. 336.

[4]) Nr. 60 der Drucksachen, Stenogr. Ber. 1878 Bd. 3 S. 543.

Abs. 1 ihres Abänderungsantrags, welcher lautete: „Der Stellvertreter des Reichskanzlers darf kein Staatsamt in einem der Bundesstaaten bekleiden", dem freien Wahlrecht des Kaisers bezw. Reichskanzlers bezüglich der Person des Gesamtstellvertreters setzen wollten, ist vom Reichstage abgelehnt worden.

Die Kompetenz des Gesamtstellvertreters deckt sich nach § 2 des Gesetzes vollständig mit derjenigen des Reichskanzlers selbst. Er ist also ohne weitere Vollmacht legitimiert, das Reich Dritten gegenüber zu vertreten, insbesondere völkerrechtliche und staatsrechtliche Verträge abzuschließen und den Reichsfiskus in vermögensrechtlichen Geschäften zu repräsentieren. Er hat ferner die Sitzungen des Bundesrats und des Reichstags durch geeignete Maßregeln und Verfügungen vorzubereiten, wobei er im Verkehr mit dem Reichstage als „der Stellvertreter des Reichskanzlers" fungiert,[1]) die Ausführungsverfügungen zu den Gesetzen und zu den Beschlüssen des Bundesrats zu erlassen und zu überwachen, soweit den Einzelstaaten die Selbstverwaltung geblieben ist; es liegt ihm somit diejenige Tätigkeit ob, die der Reichskanzler gemäß Art. 17 vorzunehmen hat. Von der Gegenzeichnung und der Verantwortlichkeit soll unten die Rede sein, jedoch will ich bereits an dieser Stelle bemerken, daß auch die Verantwortlichkeit in vollem Umfange auf den Vizekanzler übergegangen ist.

Zwar nicht bei der Ernennung, aber nachher kann der Wirkungskreis des Vizekanzlers wesentlich verringert werden auf Grund des § 3 des Stellvertretungsgesetzes, wonach dem Kanzler vorbehalten ist, jede Amtshandlung auch während der Dauer einer Stellvertretung selbst

[1]) Smend a. a. O. S. 328 Anm. 7.

vorzunehmen. Dieses jederzeitige Eingreifen des Reichskanzlers in die Leitung der Reichspolitik, dessen Notwendigkeit oftmals Fürst Bismarck im Reichstage betont hat, kann sich dem Vizekanzler gegenüber in zweifacher Weise fühlbar machen. Erstens kann der Kanzler demselben nach der Ernennung erklären, daß er sich von vornherein bestimmte Gruppen von Amtsgeschäften oder spezielle Maßnahmen vorbehalte, und zweitens kann er auch in das bereits auf diese Weise eingeengte, ebenso wie in das nicht eingeengte Dezernat des Vizekanzlers ergänzend und berichtigend eingreifen, indem er teils gänzlich neue Verfügungen trifft, teils solche des Gesamtstellvertreters aufhebt und durch andere ersetzt.

Es soll durch diese Bestimmung in § 3 des Gesetzes, wie aus den Reichstagsverhandlungen hervorgeht, die volle Einheit der politischen Leitung erhalten und im Reiche das Prinzip der Zentralisation in der Person des Reichskanzlers aufs strengste gewahrt werden.

Dasselbe Recht des Eingriffs in die Ressorts der Spezialstellvertreter steht auch dem Vizekanzler zu; denn nur wenn der Gesamtvertreter analog § 3 eingreifen darf, ist z. B. bei einer vollständigen tatsächlichen Behinderung des Reichskanzlers das Zentralisationsprinzip aufrechterhalten.[1])

2. In bezug auf die Spezialstellvertreter.

a) Sachlich beschränkt.

Die Bestimmungen des Gesetzes betr. die Spezialstellvertretung sind vielfach bestritten und abweichend von

[1]) vgl. Smend a. a. O. S. 338; a. A. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 464.

der daraus sich entwickelnden Praxis, da sie in einem Zeitpunkt entstanden sind, wo die Organisation der Reichsverwaltung noch keineswegs abgeschlossen war.[1])

Die Spezialstellvertretung ist ihrem Umfange nach einmal sachlich auf „diejenigen Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs befinden" und ferner in persönlicher Beziehung dadurch beschränkt, daß mit derselben nur „die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden im ganzen Umfang oder in einzelnen Teilen ihres Geschäftskreises beauftragt werden können" (§ 2 des Stellvertretungsgesetzes).

Der von Preußen Ende Januar 1878 im Bundesrat eingebrachte Gesetzentwurf,[2]) der mit schriftlichen Motiven versehen war, enthielt nur die Bestimmungen am Schluß, daß die Stellvertreter „allgemein oder für einzelne Amtszweige" ernannt werden sollten.

Im Bundesrat erkannte man jedoch bald die große künftige Bedeutung, welche gerade die Institution der Spezialstellvertretung auf politischem Gebiet in sich trug, und stellte infolgedessen die in § 2 des Gesetzes enthaltenen Beschränkungen auf. Die Spezialstellvertretung ist zulässig für einzelne „Amtszweige". Joel[3]) definiert diesen Begriff folgendermaßen: „Ein Amtszweig ist, im Verhältnis zum Amt des Reichskanzlers gedacht, ein Inbegriff von dem Kanzler obliegenden und in bestimmter Beziehung gleichartigen Amtsgeschäften."

Zur Zulässigkeit der Sondervertretung gehört aber ferner, daß der Amtszweig sich in der „eigenen und

[1]) vgl. Smend a. a. O. S. 330.

[2]) Abgedruckt bei Joel, Ges. vom 17. 3. 1878, in den Annalen 1878 S. 762.

[3]) StellvGes. a. a. O. S. 768.

unmittelbaren Verwaltung des Reichs“ befindet. Eine nur mittelbare Verwaltung des Reichs liegt z. B. überall da vor, wo dieselbe zwar im Namen und auf Rechnung des Reichs, aber durch Landesbehörden geführt wird. Den Gegensatz zu den Amtszweigen, die sich in der Verwaltung des Reichs befinden, bilden diejenigen, bei welchen das Reich nur die Befugnisse der Aufsicht und der Gesetzgebung ausübt. Auf allen denjenigen Gebieten also, die Art. 4 der Reichsverfassung aufzählt, ist eine Sondervertretung unzulässig mit Ausnahme derjenigen Gebiete, wo dem Reiche auch Verwaltungsbefugnisse zustehen, wie z. B. auf dem Gebiete des Patentwesens (S. 35), des Marinewesens (S. 36), des Post- und Telegraphenwesens (S. 36/37) und des Eisenbahnwesens (S. 37/38).

Die Gründe, die für diese Änderung gegenüber dem preußischen Entwurf maßgebend waren, sind folgende:

Einmal sollte verhindert werden, daß die Aufsichtsbefugnisse des Reiches durch Ressortminister der Einzelstaaten (wobei man hauptsächlich an Preußen dachte) als Stellvertreter des Reichskanzlers ausgeübt würden, da man diese Spezialvertreter nicht in die schwierige Lage versetzen wollte, bei kollidierenden Interessen des Heimatstaates und der übrigen Staaten in einer alle Teile befriedigenden Weise zu entscheiden. Zweitens wollte man die Aufsichtsbefugnisse, deren Ausübung einen höheren politischen Standpunkt erforderten, dem Reichskanzler oder seinem Generalstellvertreter ausschließlich belassen und den als Ressortchef mehr technisch als politisch vorgebildeten Sondervertreter davon fernhalten. Einen mehr formalen Gesichtspunkt hat Fürst Bismarck [1]) selbst hervorgehoben, nämlich den, daß,

[1]) Stenogr. Ber. 1878 S. 385.

wenn die Sondervertretung in Aufsichtssachen durch preußische Minister zulässig wäre, dieselben auf derartige Anfragen einzelstaatlicher Minister reskribierend entscheiden könnten. Diese Folge wäre im Interesse der Würde der einzelstaatlichen Minister nicht wünschenswert. Mit anderen Worten wird also, wie Joel[1]) treffend bemerkt, durch diese Gesetzesbestimmung die Fernhaltung des „Landes"- und des „Ressortpartikularismus" von der Reichsverwaltung bezweckt.

Einzelne Amtszweige enthalten nun teils Verwaltungstätigkeit des Reiches, teils solche des Einzelstaates. Zweifelhaft ist nach dem Gesetzestext, ob ein derartiger Amtszweig gar nicht oder wenigstens teilweise zur Spezialvertretung geeignet ist. Die Motive enthalten den Satz, daß „jene Geschäftszweige, bei welchen es sich in der Hauptsache nicht um eine Verwaltung des Reiches handelt, sondern der Schwerpunkt in dem Recht der Aufsicht und Gesetzgebung liegt, von der besonderen Stellvertretung ausgeschlossen sein sollen". Ein Amtszweig, bei welchem die eigene Reichsverwaltung vorwiegt, würde demnach zur Spezialvertretung geeignet sein. Fraglich ist nunmehr wieder, ob ein derartiger Amtszweig unbeschränkt oder unter Beschränkung auf die Teile, welche der Reichsverwaltung unterliegen, der Wahrnehmung durch einen Sondervertreter fähig ist.

Beide Ansichten sind im Reichstage vertreten worden, und zwar die erstere vom Abgeordneten Lasker,[2]) die letztere vom sächsischen Bundesratsbevollmächtigten v. Nostiz-Wallwitz.[3])

[1]) StellvGes. a. a. O. S. 767.
[2]) Stenogr. Ber. 1878 S. 388.
[3]) Stenogr. Ber. 1878 S. 391.

Die Ansicht des Abgeordneten Lasker findet ihre Rechtfertigung aus dem Gesetzestext in Verbindung mit dem zitierten Satz der Motive. Gleichfalls aus den Motiven, und zwar mit größerer Sicherheit, läßt sich m. E. als Sinn des Gesetzes die zweite Ansicht herleiten, daß bei einem Amtszweig mit gemischter Verwaltung die Spezialvertretung nur bezüglich der Angelegenheiten, die der Verwaltung des Reiches unterliegen, zulässig sein soll.

Die erwähnten Motive führen als zur Spezialvertretung geeigneten Amtszweig z. B. die Finanzen des Reiches an, „soweit sie sich in der ausschließlichen Verwaltung desselben befinden". Daraus geht hervor, daß selbst bei einem Amtszweig, wo (wie z. B. bei den Finanzen) die eigene Reichsverwaltung zweifellos nicht überwiegt, eine Spezialstellvertretung nur auf dem Gebiete möglich sein soll, welches überhaupt der eigenen Verwaltung des Reiches unterworfen ist.

b) Persönlich beschränkt.

α) Im allgemeinen.

In persönlicher Beziehung ist die Anordnung der Spezialvertretung insofern beschränkt, als damit nur „die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden" betraut werden dürfen. Die Motive hielten diese Beschränkung „aus dem Reichsgedanken an sich, sowie im Interesse der Stabilität der Geschäftsleitung innerhalb der betreffenden Ressorts" für notwendig. Reichsbehörden sind nach Laband[1]) „diejenigen Behörden, welche Geschäfte des Reiches

[1]) Staatsrecht S. 340.

führen und ihre Autorität unmittelbar von der Reichsgewalt ableiten.“ Die Reichsbehörde, bei welcher eine Sondervertretung zulässig ist, muß ferner dem Reichskanzler untergeordnet sein, und zwar derart, daß demselben im ganzen Umfang ihres Tätigkeitskreises ein unbedingtes Bestimmungsrecht zusteht. Aus diesem Grunde scheiden aus dem Kreise der zur Spezialvertretung brauchbaren Reichsbehörden einmal aus die richterlichen Reichsbehörden, wie das Reichsgericht, die Konsulargerichte, das Reichsmilitärgericht und die Marinestrafgerichte, sowie ferner der Rechnungshof des Deutschen Reiches und die Reichsschuldenkommission, die dem Reichskanzler völlig selbständig gegenüberstehen, und zweitens einzelne Finanzbehörden, die Reichsschuldenverwaltung und die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds, insoweit sie durch gewisse gesetzlich fixierte Bestimmungen von dem Kanzler unabhängig sind. Als oberste Reichsbehörden kommen nur die in Betracht, welche in unmittelbarer Unterordnung unter den Reichskanzler rangieren, bei denen also keine Instanz dazwischen besteht, welche ihnen Anweisungen zu geben befugt wäre. Nach dem Gesetz können nur die Vorstände derartig gestalteter Reichsbehörden als Spezialvertreter fungieren, „im ganzen Umfang oder in einzelnen Teilen ihres Geschäftskreises“.

Es kann somit ein Ressortchef Sondervertreter nur für solche Amtsgeschäfte werden, die dem von ihm geleiteten Reichsamt zuständigkeitshalber obliegen; seine Stellvertretereigenschaft folgt jedoch nicht ohne weiteres aus seiner Amtseigenschaft als Ressortchef, sondern muß ihm persönlich unter Beobachtung der Vorschriften des § 1 des Stellvertretungsgesetzes verliehen werden.

β) In bezug auf „die obersten Reichsbehörden".

In folgendem sollen die obersten Reichsbehörden, die dem Reichskanzler untergeordnet sind, und inwieweit und durch wen Spezialstellvertretung bei ihnen zulässig ist, angegeben werden.

I. Die eigene Reichsverwaltung nimmt im Ressort des Reichsamts des Innern nur einen kleinen Raum ein und beschränkt sich auf das Patentwesen, die Verwaltung des Nordostseekanals und die Statistik. Auf allen anderen Gebieten, wie z. B. dem Medizinal-, Gewerbe-, See-, Auswanderungs- und Versicherungswesen ist die Verwaltung teils vollständig, teils überwiegend in den Händen der Einzelstaaten und die Tätigkeit des Reiches eine lediglich beaufsichtigende.

In ersterer Hinsicht ist daher Sondervertretung, und zwar durch den Staatssekretär des Innern, zulässig, in letzterer nicht.

II. Die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten, welche außer den Kolonialangelegenheiten (siehe unter III) die völkerrechtliche Vertretung des Reiches zum Gegenstande hat, gehört zur ausschließlichen Zuständigkeit des Reiches (Art. 11 u. 56 der RV.) und ist deshalb in ihrem ganzen Umfange der Spezialstellvertretung durch den Staatssekretär des Auswärtigen Amtes zugänglich.

III. Gleichfalls den Charakter einer obersten Reichsbehörde hat die dem Auswärtigen Amt angegliederte Kolonialabteilung, seitdem dieselbe durch die Allerhöchste Verordnung betreffend die Verwaltung der Schutzgebiete vom 12. 12. 1894 (Deutsches Kolonialblatt pro 1894 S. 647) dem Reichskanzler unterstellt worden

ist. Diese Behörde ist die Zentralinstanz für die Verwaltung der deutschen Schutzgebiete, mit dem Kolonialdirektor an der Spitze, und steht jetzt nur noch insoweit unter dem Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, als es sich um die Beziehungen zu auswärtigen Staaten und die allgemeine Politik handelt.[1]) Für diese Angelegenheiten kommt als Sondervertreter nach wie vor 1894 der Staatssekretär des Auswärtigen in Betracht, während für die Maßnahmen auf lediglich die Kolonien betreffendem Gebiet die Zuständigkeit des Direktors als des Spezialvertreters m. E. begründet ist.[2]) Bei der infolge der von Tag zu Tag wachsenden Bedeutung der Schutzgebiete geplanten, aber zunächst vom Reichstage abgelehnten Umwandlung der Kolonialabteilung in ein Kolonialamt würde sich also m. E. an der prinzipiellen Stellvertretungsfrage nichts ändern; es würde nur auch sprachlich und äußerlich erkennbar eine Koordination der Kolonialabteilung und des Auswärtigen Amtes bez. der übrigen Reichsämter stattfinden und der „Vorstand“ dieser Behörde nicht mehr als Direktor, sondern als Staatssekretär des Kanzlers Stelle vertreten.

IV. Unbeschränkt für die Sondervertretung geeignet ist das gemäß Art. 53 der RV. zur ausschließlichen Kompetenz des Reiches gehörige Marinewesen. Spezialvertreter ist der Staatssekretär des Reichsmarineamtes. Vom Reichsmarineamt ressortiert auch die Verwaltung von Kiautschou.

V. Das Postwesen und das Telegraphenwesen sind gemäß Art. 48, 1 der RV. für das gesamte Gebiet des

[1]) vgl. Meyer S. 467.

[2]) vgl. dagegen Zorn, Staatsrecht S. 574.

Deutschen Reiches (abgesehen von Bayern und Württemberg) als einheitliche Staatsverkehrsanstalten eingerichtet worden und hinsichtlich der Verwaltung und oberen Leitung dem Kaiser unterstellt (Art. 50 a. a. O.). Die zuständige Behörde hierfür ist das Reichspostamt, dessen Staatssekretär als Spezialvertreter des Reichskanzlers tätig werden kann.

Bayern und Württemberg gegenüber, welche ihre eigenen Post- und Telegraphenverwaltungen haben und nicht zum Reichspostgebiet gehören, beschränkt sich die Kompetenz des Reichspostamtes auf das Gesetzgebungsrecht und das Recht des Vertragsabschlusses mit dem Ausland. Da die Verwaltung prinzipiell nicht dem Reiche zusteht, ist diesen Staaten gegenüber eine Spezialvertretung nur da möglich, wo die Reichsverwaltung im eigenen Namen[1]) z. B. einen Vertrag mit der bayerischen oder württembergischen Landespostverwaltung abschließt; andernfalls ist sie unzulässig.

VI. Die Tätigkeit des Reichsjustizamtes ist größtenteils eine lediglich beaufsichtigende und demgemäß der Spezialstellvertretung entzogen. Die Gerichte sind fast sämtlich Landesbehörden. In Verwaltungssachen ressortiert von dem Reichsjustizamt nur das Reichsgericht. Da diese Behörde, wie bereits S. 34 erwähnt, hinsichtlich ihrer richterlichen Funktionen vom Reichskanzler vollständig unabhängig ist, kann eine Sondervertretung durch den Staatssekretär des Reichsjustizamtes nur in den Angelegenheiten statt haben, welche sich auf die dem Reichskanzler obliegende Verwaltung des Reichsgerichts und der Reichsanwaltschaft beziehen.

VII. Eine reine Verwaltungsbehörde und deshalb

[1]) vgl Dainert a. a. O. S. 51 Anm 12.

einer Spezialstellvertretung in vollem Maße zugänglich ist das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen. Es ist in Personalunion mit dem preuß. Ministerium der öffentlichen Arbeiten verbunden.

VIII. Dem auf Grund des Gesetzes vom 27. 6. 1873 (RGBl. S. 164) errichteten Reichseisenbahnamt liegt in erster Linie die Wahrnehmung der dem Reich in den Art. 41—47 der RV. zustehenden Aufsichtsbefugnisse ob. Eine Verwaltungstätigkeit über Staatsbahnen übt das Reichseisenbahnamt nicht aus; bezüglich der Privateisenbahnen findet sich in § 5, 1 des zitierten Gesetzes die Bestimmung, daß das Reichseisenbahnamt „zur Durchführung seiner Verfügungen auch unmittelbar gegenüber jeder Privateisenbahn dieselben Aufsichtsbefugnisse ausüben kann, welche der Landesregierung des betreffenden Bundesstaates beigelegt sind". Hierin wird man jedoch nicht, wie Joel,[1]) den Ansatz zu einer eigenen Verwaltungstätigkeit des Reiches, welches bei Anordnung von Maßregeln gegen eine Privateisenbahn aus eigener Initiative handele, wenn es sich auch nach § 5, 1 a. a. O. zur Vollstreckung seiner Verwaltungsbefehle des betreffenden Einzelstaates als des zu requirierenden Organes bedienen müsse, finden können; die Bestimmung in § 5 l. c. ist nur als ein Ausfluß der Aufsichtsbefugnis des Reiches anzusehen, und eine Spezialvertretung des Reichskanzlers in Sachen des Reichseisenbahnamtes ist daher nicht zulässig.

IX. Bereits oben[2]) wurde erwähnt, daß die Finanzen des Reiches ein Amtszweig sind, bei dem die eigene Reichsverwaltung sich nur in sehr bescheidenen Grenzen

[1]) StellvGes. a. a. O. S. 782.
[2]) S. 33.

bewegt. Dieselbe erstreckt sich nur auf die Verwaltungen der Reichshauptkasse, des Reichskriegsschatzes, des Münzmetalldepots, des Reichsinvalidenfonds und der Reichsschulden. Bei den ersten drei Amtszweigen ist eine Spezialstellvertretung durch den Staatssekretär des Reichsschatzamtes unbeschränkt, bei den letzten beiden indes nur insoweit zulässig, als die obere Leitung des Reichskanzlers (§ 11 u. 12 des Reichsges. vom 25. 5. 1873) reicht.[1])

Was die weit wichtigeren Angelegenheiten des Reiches auf dem Gebiete des Finanzwesens, die Einnahmen, betrifft, so ist nur die Verwaltung der Überschüsse der Post- und Telegraphenverwaltung — soweit sie nicht in Bayern oder Württemberg erzielt sind — dem Spezialstellvertreter (Reichsschatzsekretär) zugewiesen, da diese Überschüsse in die Reichskasse fließen und ihre Verwaltung in den Händen der Reichspostverwaltung ruht (Art. 49 der RV.). Die Einnahmen des Reiches aus den Zöllen und Verbrauchssteuern, der Spielkartensteuer und den mannigfachen Stempelabgaben fließen zwar auch zur Reichskasse, jedoch erfolgt ihre Erhebung und Verwaltung durch die Steuerbehörde der Einzelstaaten, und es steht hierbei dem Kaiser nur das Recht zu, die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens durch besondere, den Zoll- oder Steuerämtern und den Direktivbehörden der einzelnen Staaten beigeordnete Reichsbeamte überwachen zu lassen (Art. 36 Abs. 2 der RV.). Nur die Wechselstempelsteuer ist in gewissen Beziehungen der Spezialstellvertretung durch den Reichsschatzsekretär zugänglich (vgl. das Nähere bei Joel, StellvGes. a. a. O. S. 788ff.). Das ganze Gebiet des

[1]) vgl. S. 34.

Budgetwesens unterliegt nur einer Einwirkung seitens des Reichskanzlers oder dessen Generalstellvertreters (vgl. die Art. 69—73 RV.).

X. Zu der Reichsbank steht das Reich in einem doppelten Verhältnis, in einem privatrechtlichen und einem öffentlichrechtlichen. Letzteres, auch als „Bankhoheit“ [1]) bezeichnet, besteht in der staatlichen Aufsicht über die Reichsbank. Als Aufsichtsbehörde dient dabei das Reichsbankkuratorium, welches sich aus dem Reichskanzler als Vorsitzendem und vier Mitgliedern zusammensetzt. Da der Kanzler innerhalb dieser Behörde selbst eine Stellung bekleidet, ist jene ihm nicht in dem Sinne untergeordnet, wie das Stellvertretungsgesetz es verlangt; Spezialstellvertretung ist nur zulässig durch den Präsidenten des Reichsbankdirektoriums, „der verwaltenden und ausführenden, sowie der die Reichsbank nach außen hin vertretenden Behörde“ (§ 27 Abs. 1 des Bankges. vom 14. 3. 1875, RGBl. S. 177). Diese oberste Reichsbehörde, die nach Abs. 2 des zitierten Paragraphen überall den Vorschriften und Weisungen des Reichskanzlers Folge zu leisten hat, ist im ganzen Umfang ihres Geschäftskreises der Spezialstellvertretung seitens des Reichsbankpräsidenten fähig. Nach § 26 des Bankges. besteht noch eine andere Möglichkeit, eine Stellvertretung des Reichskanzlers herbeizuführen, indem dort bestimmt wird, daß in Behinderungsfällen des Reichskanzlers die Leitung der Reichsbank durch einen vom Kaiser hierfür ernannten Stellvertreter wahrgenommen werden könne. Diese Vorschrift weicht insofern von dem Stellvertretungsgesetz ab, als sie das kaiserliche Ernennungsrecht weder von einem Antrag

[1]) vgl. Laband I S. 374.

des Kanzlers abhängig macht, noch hinsichtlich der Person des Vertreters Beschränkungen unterwirft. Die Bestimmung des Bankgesetzes ist auch nach der Regel lex posterior generalis non derogat legi speciali priori trotz des Erlasses des Gesetzes vom 17. 3. 1878 in Kraft geblieben.[1])

Es sind jedoch, wie unten bei der Erörterung der Verantwortlichkeit der Stellvertreter dargelegt werden wird, die Wirkungen einer Stellvertretung des Kanzlers auf Grund des Bankgesetzes und einer solchen auf Grund des Stellvertretungsgesetzes verschiedener Natur.

Nach obigen Ausführungen können also im ganzen ein Gesamt- und höchstens neun Spezialstellvertreter nebeneinander in Funktion sein.

§ 10.

Wirkung der Stellvertretung, insbesondere die Verantwortlichkeit.

Welche Wirkung äußert die Stellvertretung auf Grund des Gesetzes von 1878?

Aus der ganzen Tendenz des Gesetzes, in Verbindung mit der bereits erwähnten Entstehungsgeschichte desselben, insbesondere aber auch aus der Auslegung in den Motiven, welche die Worte „in Fällen der Be-

[1]) vgl. Laband I S. 358 Anm. 2; Hensel, Die Stellung des Reichskanzlers, in den Annalen 1882 S. 41 u. Smend a. a. O. S. 330. — A. A. ist Joel, StellvGes., Annalen 1878 S. 784. — Die im Text vertretene Ansicht wird auch von der Praxis befolgt; dem gegenwärtigen Generalstellvertreter ist nachträglich noch speziell die Stellvertretung des Reichskanzlers in der Leitung der Reichsbank übertragen worden (vgl. Reichsanzeiger 11. 8. 1897; Smend a. a. O. S. 330).

hinderung“ veranlaßten, ist zu entnehmen, daß — und dies gilt namentlich für die Spezialstellvertretung — der Kanzler, dessen Geschäftskreis im Laufe der Zeit infolge seines Anwachsens ein über die Kraft eines Mannes hinausgehendes Maß menschlicher Arbeit erforderte, nicht allein von dieser Arbeit, sondern auch von der auf ihm ruhenden Verantwortlichkeit entlastet werden sollte.

Über die Verantwortlichkeit, welche gemäß Art. 17 der RV. für den Reichskanzler statuiert ist und nach dem Gesetz vom 17. 3. 1878 auf die Stellvertreter — außer wenn § 3 des Gesetzes in Frage kommt — übergeht, herrscht eine große Meinungsverschiedenheit. Man hat die Behauptungen aufgestellt, die Verantwortlichkeit, von der Art. 17 der RV. spricht, sei gar nicht die „konstitutionelle Ministerverantwortlichkeit“ im technischen Sinne, sei insbesondere keine rechtliche,[1]) sondern nur eine „moralische“,[2]) „politische“,[3]) „parlamentarische“ oder „historische“.[3]) Seydel[4]) hat sie sogar bezeichnet als eine „Phrase“, und dieser Ausdruck ist von Hensel[5]) gebilligt worden.

Die Gegner des rechtlichen Charakters der kanzlerischen Verantwortlichkeit führen zur Begründung ihrer Ansicht an, daß es an Mitteln fehle, diese Ver-

---

[1]) Pistorius, Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht S. 203.

[2]) Hiersemenzel, Verfassung des Norddeutschen Bundes S. 71; Joel, Substitutionsbefugnis S. 410; v. Mohl, Deutsches Reichsstaatsrecht S. 393.

[3]) Laband I, 355; Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches I, 295.

[4]) Komm. 1. Aufl. S. 129; in der 2. Aufl. S. 178 giebt Seydel zu, daß dieser Ausdruck zu stark ist.

[5]) a. a. O. S. 54.

antwortlichkeit gegebenenfalls zwangsweise geltend zu machen, daß die Verantwortlichkeit also auf einer lex imperfecta beruhe. Auch sei das Amendement des Abgeordneten von Bennigsen zu Art. 17 der RV. (Art. 18 des Entwurfs) vom konstituierenden Reichstage abgelehnt worden, welches analog der preuß. Verfassung (Art. 61) in die Reichsverfassung den Satz einfügen wollte, daß „die Verantwortlichkeit und das zur Geltendmachung derselben einzuhaltende Verfahren durch ein besonderes Gesetz geregelt werden". Dagegen ist einmal zu bemerken, daß die Ablehnung wohl deshalb erfolgt ist, weil das Amendement für überflüssig gehalten worden ist.

Ferner ist die Erzwingbarkeit kein Essentiale des Rechtsbegriffes, sondern „entscheidend für die Natur des Rechts ist nur der immanente Drang nach Positivierung und Erzwingbarkeit, jedoch nicht die schon gegebene Erfüllung dieses Dranges".[1]) Die Richtigkeit dieses Satzes zeigt sich vornehmlich auf den Gebieten des Staatsrechts und des Völkerrechts. Keinen rechtlichen Inhalt hätte dann auch ein Urteil auf Eingehung einer Ehe, auf Herstellung des ehelichen Lebens und auf Leistung von Diensten aus einem Dienstvertrage, da hierauf Zwangsmaßregeln nach § 888 ZPO. nicht zur Anwendung kommen.

Dagegen spricht ein sehr gewichtiger Grund für den Rechtscharakter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter. Der Art. 17, der die Verantwortlichkeit enthält, ist ein Artikel der Reichsverfassung, und[2]) „was in der Verfassung steht und be-

[1]) vgl. Preuß a. a. O. S. 435.

[2]) vgl. Rede des Abgeordneten Haenel im Reichstage, Stenogr. Ber. 1878 S. 401.

stimmt ist, ist die Regelung eines Rechtsverhältnisses". Sätze der Politik und Moral gehören in keine Verfassungsurkunde. Im übrigen ist der Streit, ob die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers eine rechtliche oder politische ist, kein „bloßer Wortstreit"[1]) und nicht „kaum von praktischer Bedeutung".[2]) Die Frage kann in zweifacher Hinsicht bedeutungsvoll werden. Weigert sich z. B. der Reichskanzler, ohne Angabe eines Grundes oder wenigstens ohne genügende Angabe eines solchen, dem Reichstage auf dessen Verlangen über seine Amtstätigkeit Rechenschaft zu geben, so enthält die Verweigerung dieser Auskunft eine Rechtsverletzung, falls die Verantwortlichkeit des Kanzlers ein Rechtsinstitut ist; ist sie aber bloß ein politisches Prinzip, so ist die Weigerung des Kanzlers rechtlich bedeutungslos.[3])

Zweitens bedürfte es, wenn man die Verantwortlichkeit als Rechtspflicht, durch die Verfassung statuiert, auffaßt, nur eines einfachen Gesetzes, um die Verantwortlichkeit und das zur Geltendmachung derselben einzuhaltende Verfahren zu regeln; ist jedoch die Verantwortlichkeit nur politischer oder historischer Natur, oder nur eine moralische, d. h. gegenüber dem eigenen Gewissen bestehend, so könnte ein derartiges Gesetz (als verfassungsändernd, da es dann die bis dahin rechtlich irrelevante Verantwortlichkeit mit rechtlicher Wirkung ausstatten würde) nur unter Beobachtung der Vorschrift des Art. 78 Abs. 1 der RV. zustande kommen.[4])

Die Verantwortlichkeit des Art. 17 der RV. ist also

[1]) vgl. Laband S. 355 Anm. 2.
[2]) vgl. Meyer S. 691 Anm. 3.
[3]) vgl. Rosenberg, Staatsrechtl. Stellung S. 31.
[4]) vgl. Preuß a. a. O. S. 439; Dainert a. a. O. S. 67 Anm. 9.

eine rechtliche,[1]) und als solche die konstitutionelle Ministerverantwortlichkeit, wie sie die Art. 44, 61 der preuß. Verf. für die preuß. Staatsminister statuieren.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers deckt sich mit seiner Kompetenz als Reichsminister. Für die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers besteht noch die besondere Bestimmung, daß dieselben „zu ihrer Gültigkeit" der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfen, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Dem Wortlaut des Art. 17 der RV. nach ist der Schluß zulässig, als ob die Gegenzeichnung eine conditio sine qua non der vom Kanzler zu tragenden Verantwortlichkeit für die Gültigkeit der kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen wäre.

Demgegenüber ist jedoch den Ausführungen Joels[2]) beizupflichten, welche folgendes besagen: „Die Kontrasignatur ist nur für die kaiserliche Anordnung selbst Bedingung der Gültigkeit, hingegen für die bezüglich dieser Anordnung vom Kanzler zu tragende Verantwortlichkeit lediglich ein schriftliches Beweismittel, welches durch jeden anderen Nachweis der Teilnahme des Kanzlers bei jener Anordnung ersetzt werden kann. Der Inhalt der Verantwortlichkeit ist demgemäß sowohl bei den selbständig vom Kanzler ausgehenden Anordnungen, als bei den unter seiner Mitwirkung erlassenen kaiserlichen Verfügungen durchaus derselbe."

Nicht verantwortlich ist der Kanzler bezw. sein Generalstellvertreter für die militärischen Befehle, welche

---

[1]) vgl. Meyer S. 691; Zorn I, 258; Anschütz, Staatsrecht, in der Enzykl. v. Holtzendorff-Kohler II S. 556; Preuß a. a. O. S. 435; Rosenberg a. a. O. S. 28; Dainert S. 67; Schlüter S. 53; Blumenfeld S. 39.

[2]) Joel, Substitutionsbefugnis a. a. O. S. 411.

der Kaiser als oberster Kriegsherr ohne Gegenzeichnung erläßt. Diese Ausnahme des Art. 17 beruht auf der Erwägung, daß es bei der Schnelligkeit, mit welcher die Militärbefehle ausgeführt oder event. durch andere, neue ersetzt werden, nicht möglich ist, z. B. während einer Schlacht oder im Manöver die Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder Vizekanzlers herbeizuführen.

Dagegen sind dieselben für Anordnungen auf dem Gebiete der Militärverwaltung wohl verantwortlich. Nicht verantwortlich im Sinne der konstitutionellen Ministerverantwortlichkeit sind sie, wie bereits erörtert, für die Tätigkeit als Bundesratsvorsitzende und Bundesratsbevollmächtigte, ferner nicht für Reden, Schreiben oder Telegramme, die eine persönliche Meinungsäußerung des Kaisers und keine Regierungsakte im Namen des Reiches sind. Ferner zessiert die Verantwortlichkeit in den elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten (s. den Schluß). Für die vom Bundesrat selbständig erlassenen Verordnungen ist der Reichskanzler nicht verantwortlich, da er dieselben in seiner Eigenschaft als Bundesratsvorsitzender unterzeichnet. Anders verhält es sich bei den „vom Kaiser im Einvernehmen mit dem Bundesrat" erlassenen Verordnungen. Da hier die Ausfertigung im freien Belieben des Kaisers steht, so ist der Kanzler auch für den Inhalt dieser Verordnungen verantwortlich, wogegen bei allen Gesetzen den Kanzler eine Verantwortung für den Inhalt derselben nicht trifft; denn die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag (Art. 5 der RV.), für deren legislative Funktionen man den Kanzler nicht verantwortlich machen kann; seine Verantwortlichkeit beschränkt sich in diesem Falle nur darauf, daß die Gesetzestexte mit den vom Bundesrate und Reichstage beschlossenen Ge-

setzentwürfen wörtlich übereinstimmen, und daß diese verfassungsmäßig zustande gekommen sind. Bei der Ausfertigung von Bestallungsurkunden der vom Bundesrat gewählten und vom Kaiser ernannten Beamten haftet er nicht für die richtige Auswahl, sondern nur für die richtige Bezeichnung der gewählten Personen.

Fürst Bismarck hat sich in der Reichstagssitzung vom 1. 12. 1874 über den Inhalt und Umfang seiner Verantwortlichkeit dahin geäußert: „Ich bin meines Erachtens dafür verantwortlich, daß an der Spitze der einzelnen Zweige der Reichsverwaltung Leute stehen, die ihre Verwaltung im großen und ganzen in der Richtung des Stromes führen, den das deutsche politische Leben nach der augenblicklichen Richtung des deutschen Geistes und der deutschen Geister zu laufen genötigt ist, im wesentlichen aber dafür, daß an jeder Stelle, die zu besetzen ist, jemand steht, der nach dem gewöhnlichen Ausdrucke tanti ist, diese Geschäfte zu besorgen." Aus den obigen Ausführungen über die Verantwortlichkeit ergibt sich jedoch, daß dieselbe in Wirklichkeit weiter reicht; eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, die nur auf die ordnungsmäßige Besetzung der Beamtenstellen sich erstreckt, besteht nur bei den richterlichen und den selbständigen Finanzbehörden; hier ist der Kanzler nur dafür verantwortlich, daß diese Behörden ungestört die ihnen zugewiesenen Funktionen ausüben können, da ihm, wie bereits oben S. 34 erwähnt, ein unbedingtes Bestimmungsrecht ihnen gegenüber nicht zusteht.

Ebenso bestritten wie die Frage nach der Natur der Verantwortlichkeit ist auch diejenige, wem gegenüber eine Verantwortlichkeit des Kanzlers und seiner Stellvertreter bestehe, ob nur dem Reichstage oder dem

Reichstage und dem Bundesrate gegenüber. Daß der Kanzler dem Reichstage verantwortlich ist, ist unbestritten.

Dagegen leugnet Rosenberg[1]) eine Verantwortlichkeit gegenüber dem Bundesrate und begründet, wie in Kürze wiedergegeben werden soll, seine Ansicht folgendermaßen.

Durch Art. 17 der RV. sollte eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers im Sinne der herrschenden konstitutionellen Theorie begründet werden. Aus dieser konstitutionellen Theorie kann aber eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber dem Bundesrat nicht hergeleitet werden, da der Bundesrat mit einem Oberhause nicht verglichen werden kann, sondern vielmehr, wie auch Laband[2]) anerkannt hat, zu jeder Art von parlamentarischer Körperschaft in schroffem Gegensatze steht. Durch Art. 17 der RV. sollte ferner nur eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber der Volksvertretung geschaffen werden; daß es erforderlich sei, auch den Regierungen eine Kontrolle über die Tätigkeit des Bundeskanzlers einzuräumen, auch für die Regierungen einen Schutz gegen Übergriffe und Willkürakte des Bundeskanzlers zu schaffen, ist in dem ganzen Verlauf der Reichstagsverhandlungen mit keiner Silbe erörtert worden.

Ferner sind die Verwaltungsgeschäfte des Reiches zwischen Kaiser und Bundesrat geteilt. Für gewisse Geschäfte ist ausschließlich der Kaiser kompetent, für gewisse andere ausschließlich der Bundesrat, für eine dritte Gattung von Geschäften endlich ist ein Zusammen-

[1]) a. a. O. S. 32/33; ebenso Schlüter a a. O. S. 61/63.
[2]) I S. 215.

wirken von Kaiser und Bundesrat erforderlich. Der Reichskanzler als Reichsminister ist nun lediglich Gehilfe des Kaisers. Eine Kritik seiner Tätigkeit von seiten des Bundesrates würde gleichzeitig einen unzulässigen Eingriff in die Rechte des Kaisers enthalten, der als gleichberechtigter Faktor neben dem Bundesrate steht.

Letztere Behauptung beweist m. E. nichts für die Richtigkeit der von Rosenberg vertretenen Ansicht. Mit dieser Logik könnte man auch dem Reichstage das Recht zur Kritik des Kanzlers streitig machen.

Für die entgegengesetzte Ansicht spricht m. E. einmal Art. 72 der RV., in dem die Gleichstellung zwischen Bundesrat und Reichstag hinsichtlich der kanzlerischen Rechnungslegung enthalten ist, sowie besonders die Tatsache, daß der Bundesrat hauptsächlich ein Legislativorgan und dem Reichstage gegenüber in der Wahrung der allgemeinen Reichsinteressen gegenüber den verwaltenden Behörden gleichberechtigt ist. Also sind m. E. der Reichskanzler und seine Stellvertreter sowohl dem Bundesrate als auch dem Reichstage konstitutionell verantwortlich.[1])

Ist der Reichskanzler preußischer Minister, insbesondere Minister der Auswärtigen Angelegenheiten und preußischer Ministerpräsident — eine Personalunion, welche zwar nicht aus rechtlichen,[2]) aber aus politischen[3])

---

[1]) vgl. Laband I S. 355; Preuß a. a. O. S. 444; Zorn I S. 258; v. Rönne, Deutsches Staatsrecht I S. 297; Dainert a. a. O. S. 70/71; Blumenfeld a. a. O. S. 45/46; Smend a. a. O. S. 335 Anm. 4.

[2]) Dieser Ansicht ist Preuß a. a. O. S. 446; vgl. auch Meyer, Grundzüge des norddeutschen Bundesrechts S. 94, 95.

[3]) s. Note 1 auf S. 50.

Gründen und solchen der Zweckmäßigkeit[1]) geboten erscheint — so ist er dafür, wie er im Bundesrate die preußische Stimme führt oder die Bundesratsbevollmächtigten Preußens instruiert, dem preußischen Landtage verantwortlich.

Im Falle einer Kollision der Reichskanzlerverantwortlichkeit mit derjenigen, die ihn als preußischen Minister trifft, zessiert die letztere.

Die über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers entwickelten Grundsätze kommen mit den betreffenden Modifikationen, die sich daraus ergeben, daß die Stellvertreter sämtlich Untergebene des Reichskanzlers sind, auch hinsichtlich des Generalstellvertreters unbeschränkt und der Spezialstellvertreter unter Beschränkung auf das ihnen zugewiesene Ressort zur Anwendung, wobei nochmals zu beachten ist, daß bei beiden Arten der Stellvertretung die Verantwortlichkeit der Stellvertreter dann aussetzt, wenn der Reichskanzler oder der Gesamtstellvertreter gemäß § 3 des Stellvertretungsgesetzes[2]) eine Amtshandlung selbst vornimmt.

---

[1]) Wie im Text, unter besonderer Betonung der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer Personalunion zwischen Reichskanzler und preußischem Minister der auswärtigen Angelegenheiten: Anschütz in Meyers Lehrb. 6. Aufl. S. 459; Anschütz in Holtzend. Enzykl. II S. 555; Laband I S. 351; Hensel in den Annalen 1882 S. 9; Hiersemenzel, Verf. d. Nordd. Bundes S. 64 (zu Art. 15); Rönne, Deutsches Staatsrecht S. 296; ferner Zorn I S. 253; Graßmann, Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium, im Arch. f. öffentl. R. Bd. 11 S. 334; Dainert a. a. O. S. 11; Schlüter a. a. O. S. 34; Blumenfeld a. a. O. S. 21. Auch Fürst Bismarck hat sich oft in dem im Text angegebenen Sinne geäußert; vgl. dazu Horst Kohl, Politische Reden des Fürsten Bismarck Bd. 3 S. 326.

[2]) vgl. S. 28/29.

§ 11.

Beendigung der Stellvertretung.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers wird auf demselben Wege wieder aufgehoben, als sie angeordnet worden ist. Ist also z. B. die die Stellvertretung veranlassende Behinderung des Kanzlers in Wegfall gekommen — ein Fall, der allerdings in der Praxis der Gegenwart sich nicht mehr ereignen dürfte —, so muß derselbe einen Antrag auf Aufhebung der Stellvertretung beim Kaiser stellen. Eine kaiserliche Verordnung beendigt dann die Stellvertretung. Es muß dieser Verordnung, wie gesagt, immer der auf Aufhebung der Stellvertretung gerichtete kanzlerische Antrag vorausgehen, und falls der Kanzler gegen den Willen des Kaisers etwa die Stellung des Antrages verweigert, so kann der Kaiser seinen Willen nur auf dem Umwege der Entlassung des Kanzlers und der Ersetzung desselben durch eine willfährige Persönlichkeit durchführen.

Diese kaiserliche Anordnung hat bei dem Spezialvertreter nur die Entziehung der Stellvertretungsbefugnis zur Folge, dagegen bleibt er Vorstand der obersten Reichsbehörde. Eine neue Stellvertretung kann, falls nicht wieder dieselbe Persönlichkeit damit betraut wird, nur auf die Weise erfolgen, daß der Vorstand der Behörde, dem die Spezialstellvertretung entzogen war, erst in den Ruhestand versetzt oder mit Pension entlassen werden muß, und daß nur sein Amtsnachfolger Spezialvertreter werden kann.

Bei dem Reichsbankpräsidenten, der, wie oben [1]) erwähnt, mit der Spezialstellvertretung des Reichskanzlers

[1]) S. 40.

betraut werden kann, besteht noch die besondere Eigentümlichkeit, daß eine anderweitige Stellvertretung überhaupt nicht angeordnet werden kann, da nach § 27 Abs. 3 des Bankgesetzes vom 14. 3. 1875 (RGBl. S. 177) die Ernennung jenes Beamten auf Lebenszeit erfolgt. Dagegen verursacht die Pensionierung eines Vorstandes oder der Verlust des obersten Reichsamtes etwa infolge eines strafgerichtlichen Urteils, welches die dauernde Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter ausspricht (§§ 31, 33, 35 des RStGB.), eo ipso auch den Verlust der Stellvertretungsbefugnis: dieselbe lebt auch in dem neuen Inhaber des Reichsamtes nicht von selbst wieder auf, sondern muß diesem, da sie nur an der jeweiligen Person des Vorstandes haftet, persönlich auf Antrag des Reichskanzlers durch kaiserliche Verfügung eingeräumt werden.

Schluß.

§ 12.

Der Statthalter von Elsaß-Lothringen als Stellvertreter des Kanzlers seit dem Gesetz vom 4. 7. 1879.

Die Tendenz des Stellvertretungsgesetzes vom 17. 3. 1878 ging, wie im Laufe der vorstehenden Ausführungen öfters betont worden ist, dahin, den Reichskanzler in jeder Beziehung möglichst zu entlasten; ein ähnlicher Zweck lag auch dem § 2 des Gesetzes, betr. die Verfassung und Verwaltung Elsaß-Lothringens vom 4. 7. 1879 (RGBl. S. 165)[1]) zugrunde, welches daselbst bestimmte, daß die durch Gesetze und Verordnungen dem Reichskanzler überwiesenen Befugnisse und Obliegenheiten in elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten auf den in Straßburg residierenden Statthalter übergehen sollen.

Das Verhältnis des Reichskanzlers zum Reichslande hat mehrere Phasen der Entwicklung erlebt. Durch das Gesetz, betr. die Vereinigung von Elsaß und Lothringen mit dem Deutschen Reiche, vom 9. 6. 1871 (RGBl. S. 212)[2]) wurde ausdrücklich die Zuständigkeit des Reichskanzlers als des Reichsministers

[1]) Abgedruckt bei Triepel, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht S. 219.

[2]) vgl. Triepel S. 111.

auch für Elsaß-Lothringen bestätigt, da der § 4 des Gesetzes die wörtlich aus der Reichsverfassung (Art. 17 Satz 2) entnommene Bestimmung wiederholte, daß die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers (in bezug auf das Reichsland) zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfen, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Als oberste Verwaltungsbehörde direkt unter dem Reichskanzler diente die dem Reichskanzleramt hinzugefügte dritte Abteilung desselben. Diese Abteilung war, als Abzweigung vom Reichskanzleramt, anfangs unselbständig; verselbständigt und vom Reichskanzleramt losgelöst wurde sie erst am 1. 1. 1877, wo sie unter der Bezeichnung „Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen" einem Unterstaatssekretär unterstellt wurde. Dieser wurde nach Erlaß des Stellvertretungsgesetzes Spezialstellvertreter des Kanzlers in elsaß-lothringischen Angelegenheiten mit Ausnahme der reichsländischen Justizangelegenheiten, welche vom Reichsjustizamt ressortierten und von dessen Staatssekretär als Vertreter des Kanzlers wahrgenommen wurden. Gerade die Verwaltung der Justiz des Reichslandes war auch in den Motiven zum Stellvertretungsgesetz als zur Spezialstellvertretung geeignet bezeichnet worden.

Das Jahr 1879 brachte die schon angedeutete große Umwandlung und Ersetzung des Reichskanzlers durch den Statthalter für Elsaß-Lothringen mit sich. Dem Statthalter steht eine zweifache Reihe von Befugnissen zu, einmal landesherrliche, dem Kaiser kraft Ausübung der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen zukommende und von diesem auf jenen übertragene (§ 1 des Gesetzes vom 4. 7. 1879), und zweitens ministerielle (§ 2 des zitierten Gesetzes).

Bei Ausübung der landesherrlichen Befugnisse, die

an der Person des jeweiligen Statthalters haften und daher bei einem Wechsel in jenem Amte vom Kaiser wieder besonders übertragen zu werden pflegen, hat der Statthalter die Stellung eines Regenten (Vizekaisers) inne und ist daher unverantwortlich. Die Verantwortlichkeit hierfür liegt (wie beim Reichskanzler für die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers: Art. 17 Satz 2 der RV.) in den Händen des Staatssekretärs, der zugleich Vorsitzender des elsaß-lothringischen Landesministeriums ist (§ 4 Abs. 1 des Organisationsgesetzes). Bezüglich der Angelegenheiten jedoch, bei denen der Statthalter an die Stelle des Reichskanzlers getreten ist, hat der Staatssekretär nach Abs. 2 des § 4 l. c. „die Rechte und die Verantwortlichkeit eines Stellvertreters des Statthalters in dem Umfange, wie ein dem Reichskanzler nach Maßgabe des Gesetzes vom 17. 3. 1878 substituierter Stellvertreter sie hat." Dem Statthalter ist (analog § 3 des Stellvertretungsgesetzes) vorbehalten, jede in diesen Bereich fallende Amtshandlung selbst vorzunehmen; nicht jedoch ist der Reichskanzler seinerseits befugt, irgendwie in das Dezernat des Statthalters einzugreifen, denn durch das Gesetz von 1879 ist der Verfassungsgrundsatz, daß es nur einen Reichsminister gibt, abgeändert worden, und der Statthalter ist als „Spezialreichskanzler für Elsaß-Lothringen"[1]) an die Stelle des Reichskanzlers getreten nicht als sein Delegatar, sondern als sein Successor.[2])

[1]) vgl. Anschütz, Enzykl. II S. 561.
[2]) vgl. Laband II S. 229.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.

Lebenslauf.

Ich, Karl Johannes Friedrich Rumpelt, evangelischer Konfession und preußischer Staatsangehöriger, wurde am 11. April 1882 zu Liegnitz geboren. Von Ostern 1889 an besuchte ich die Vorschule und darauf das städtische Gymnasium zu Liegnitz, woselbst ich am 16. März 1901 die Reifeprüfung bestand. Ich studierte die Rechtswissenschaften auf den Universitäten Breslau (1), Berlin (1), Freiburg i. Br. (1), München (1) und Breslau (3), und hörte Vorlesungen der Herren Professoren:

Brentano, Brie, Dahn, Engelmann, Fischer, Gareis, Gretener, Hedemann, Heilborn, Jörs, Kleineidam, Kübler, Leonhard, v. Liszt, v. Mayr, Perels, Roloff, Rosin, Rümelin, Schiemann, Seckel, Sombart, Stutz, v. Ullmann, Wagner, Weiffenbach, Wolf.

Am 23. Februar 1905 bestand ich in Breslau die erste juristische Prüfung und wurde — inzwischen zum Referendar ernannt — am 16. März 1905 vor dem Amtsgericht Neumarkt für den Staatsdienst vereidigt. Vom 17. Dezember 1905 ab wurde ich dem Landgericht Ratibor zur Beschäftigung und ferneren Ausbildung überwiesen.

Am 30. Juli 1906 bestand ich vor der hohen juristischen Fakultät der Universität Breslau das mündliche

Doktorexamen. Gegenwärtig genüge ich seit dem 1. Oktober 1906 meiner Dienstpflicht als Einjährig-Freiwilliger im Husaren-Regiment Graf Goetzen (2. Schles.) Nr. 6 zu Leobschütz.

Herrn Geheimrat Brie sage ich für den gütigen Rat bei Abfassung dieser Arbeit meinen verbindlichsten Dank.